Deutscher Bundestag **Drucksache 15/2020**

15. Wahlperiode 24. 11. 2003

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 2002)

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes – I 1 – 20 81 02 (2003) – vom 24. November 2003 gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung

Vorbemerkung

1 Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat bedeutsame Prüfungserkenntnisse, die er und seine Prüfungsämter des Bundes gewonnen haben, in Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung so zeitnah wie möglich zusammengefasst (Teil II). Sie beschränken sich nicht auf ein Haushaltsjahr (vgl. § 97 Abs. 3 BHO).

Die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes (Teil I), die für die Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung besondere Bedeutung haben, erstrecken sich auf das Haushaltsjahr 2002.

Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen sowie die Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung berichtet der Bundesrechnungshof aus besonderem Anlass. Dies betrifft Sachverhalte, die Aufschluss über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder denen beispielhafte Bedeutung zukommt, ohne dass Beschlüsse des Deutschen Bundestages nach § 114 Abs. 2 BHO angestrebt werden (Teil III – Weitere Prüfungsergebnisse).

Die Bundesministerien und die betroffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts konnten sich zu den Sachverhalten äußern, die ihre Geschäftsbereiche berühren. Im Übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher mit den geprüften Stellen erörtert worden. Falls über die dargestellten Sachverhalte Meinungsverschiedenheiten bestehen, ist dies ausdrücklich erwähnt. Soweit die betroffenen Stellen abweichende Auffassungen hinsichtlich der Würdigung vorgebracht haben, werden diese in den Bemerkungen berücksichtigt.

Den Beiträgen sind auf den blauen Seiten Zusammenfassungen vorangestellt.

2 Politische Entscheidungen

2.1

Politische Entscheidungen im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen nicht der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof. Prüfungserkenntnisse, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können aber eine Überprüfung gerechtfertigt erscheinen lassen; insoweit hält es der Bundesrechnungshof für geboten, hierüber oder über die Umsetzung derartiger Entscheidungen zu berichten.

Zum einen kommt er dabei dem gesetzlichen Auftrag nach, in seinen Bemerkungen mitzuteilen, welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden (§ 97 Abs. 2 Nr. 4 BHO), zum anderen trägt er dem Wunsch des Parlaments Rechnung, den Haushaltsausschuss laufend über solche Prüfungsergebnisse zu unterrichten, die zu gesetzgeberischen Maßnahmen geführt haben oder für anstehende Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind (Bundestagsdrucksache 15/1262).

2.2

Der Bundesrechnungshof kann Gesetzesänderungen empfehlen, wenn er über Erkenntnisse verfügt, dass bestehende Gesetze zu vom Gesetzgeber nicht gewünschten Auswirkungen führen oder führen können. Auch wenn sich die beim Erlass eines Gesetzes oder beim Abschluss von Vereinbarungen zugrunde gelegten tatsächlichen Verhältnisse erheblich geändert haben, schlägt der Bundesrechnungshof vor, die Rechtslage an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

3 Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

3.1

Der Bundesrechnungshof prüft alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplans, die Sondervermögen des Bundes und die bundesunmittelbaren und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts des Bundes. Er prüft auch die Betätigung des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen.

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung – zum Teil in abgegrenzten Bereichen – der juristischen Personen des privaten Rechts u. a. dann, wenn eine Prüfung vereinbart ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 3 BHO) oder wenn diese nicht Unternehmen sind und in ihrer Satzung mit Zustimmung des Bundesrechnungshofes eine Prüfung vorgesehen ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 4 BHO). Solche Prüfungsrechte bestehen in einigen Fällen.

3.2

Der Bundesrechnungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Möglichkeit Gebrauch, seine Prüfungen auf Stichproben zu beschränken (§ 89 Abs. 2 BHO). Die Tatsache, dass einige Ressorts in diesen Bemerkungen umfangreicher, andere dagegen weniger oder nicht behandelt werden, lässt nicht den Schluss zu, dass die Ressorts die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze in unterschiedlichem Maße eingehalten haben.

Ziel des Bundesrechnungshofes ist es, im Verlauf größerer Zeitabschnitte alle wesentlichen Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erfassen und die Stichproben so auszuwählen, dass sie ein aussagekräftiges Bild des jeweiligen Teilbereichs vermitteln.

3.3

Wie schon in der Vergangenheit hat der Große Senat des Bundesrechnungshofes ein übergreifendes Prüfungsthema beschlossen. Der Bundesrechnungshof hat sich in den Bemerkungen 2003 schwerpunktmäßig mit der mangelhaften Kontrolle der Verwendung und des Erfolges von Zuwendungen des Bundes befasst (Nr. 3). Er hat dieses Thema bei den Bundesressorts untersucht und dazu Daten zu über 9 000 Förderfällen erhoben und ausgewertet. Darüber hinaus hat er Erkenntnisse aus Einzelprüfungen bei 14 Ressorts berücksichtigt. Er hat dabei zahlreiche Mängel festgestellt. In vielen Bemerkungsbeiträgen berichtet er über einzelne Zuwendungen, z. B. im Bereich der Mittelstandsförderung (Nr. 16) und als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Nr. 58). Ein weiterer Beitrag befasst sich mit Zuwendungen an Berufsbildungs- und Berufsförderungswerke ohne erkennbaren Förderbedarf (Nr. 59). Auch bei der Förderung von Maßnahmen der Bundessportfachverbände hat der Bundesrechnungshof Verstöße gegen das Zuwendungsrecht festgestellt (Nr. 7). Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat das Deutschlandradio Bundeszuschüsse in Millionenhöhe zurückgezahlt (Nr. 61). Über einen unangemessen hohen Finanzierungsanteil des Bundes an einem Fachinformationszentrum berichtet der Beitrag Nr. 47.

4 Prüfungsämter des Bundes

Die Prüfungsämter des Bundes unterstützen und ergänzen seit dem Jahre 1998 die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes. Im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben haben sie gegenüber den geprüften Stellen dieselben Prüfungsbefugnisse wie der Bundesrechnungshof, dessen Dienst- und Fachaufsicht sie unterstellt sind. Der Bundesrechnungshof trägt die übergreifende verfassungsrechtliche Verantwortung und nimmt in seine Berichterstattung an das Parlament auch Feststellungen der Prüfungsämter auf.

Die gemeinsame Planung und Durchführung von Prüfungen stellt sicher, dass bundesweit nach einheitlichen Maßstäben und Bewertungen geprüft wird. Durch die Arbeit der Prüfungsämter ist die Effektivität der Finanzkontrolle des Bundes gestiegen. Dies zeigen u. a. die Bemerkungen 2003, die in erheblichem Umfang auch Feststellungen der Prüfungsämter enthalten.

5 Beratungstätigkeit

5.1 Beratung durch den Bundesrechnungshof

Neben seinen Prüfungsaufgaben berät der Bundesrechnungshof insbesondere das Parlament und die Bundesregierung (§ 88 Abs. 2 BHO, § 1 Satz 2 BRHG). Diese Aufgabe erfüllt er vor allem auf zwei Wegen:

- im Rahmen der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushalts und
- in Form von Berichten zu finanziell bedeutsamen Einzelmaßnahmen oder zu Sachverhalten, bei denen ein Informationsbedürfnis der Entscheidungsträger besteht.

Der Bundesrechnungshof nimmt an den Verhandlungen des Bundesministeriums der Finanzen mit den Ressorts über die Haushaltsvoranschläge auf Referatsleiterebene und an den Berichterstattergesprächen teil, in denen die Verhandlungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vorbereitet werden. Er bringt dabei Prüfungserkenntnisse in die Haushaltsberatungen ein.

Zur Beratung des Parlaments hat der Bundesrechnungshof im Jahre 2002 dem Haushaltsausschuss und dem Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages 45 gesonderte Beratungsberichte zugeleitet.

5.2 Beratung durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Er achtet dabei auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine effiziente Organisation der Bundesverwaltung. Seine Tätigkeit wird durch die Richtlinie der Bundesregierung vom 26. August 1986 bestimmt. Der Bundesbeauftragte nutzt bei seiner Tätigkeit vor allem die Prüfungserkenntnisse und Erfahrungen des Bundesrechnungshofes, mit dessen Kollegien er sich seit jeher eng abstimmt.

Ein Schwerpunkt seiner Tätigkeit besteht darin, Regierung und Parlament die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns bewusst zu machen. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn zu diesem Zweck frühzeitig an der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen, Entwürfen von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zu beteiligen.

Darüber hinaus nimmt der Bundesbeauftragte weitere Beratungsaufgaben wahr. Im Jahre 2003 hat er ein Gutachten zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (Mischfinanzierungen nach Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 Grundgesetz) erstellt. Er aktualisierte und überarbeitete auch seine Empfehlungen für das wirtschaftliche Planen und Ausführen von Hochbaumaßnahmen des Bundes. Ferner hat er auf Wunsch des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages ein Gutachten zur Praxis bei Vergabeverfahren von öffentlichen Bauaufträgen erstellt.

6 Weiterverfolgen früherer Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof überwacht, welche Maßnahmen die geprüften Stellen aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen getroffen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er untersucht, ob die vom Parlament erteilten Auflagen von der geprüften Stelle erfüllt werden, und er führt Kontrollprüfungen durch. Dadurch trägt der Bundesrechnungshof den Erfordernissen einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle Rechnung, und er wirkt mit Nachdruck darauf hin, dass Prüfungserkenntnisse umgesetzt werden.

Um die Umsetzung seiner Prüfungsfeststellungen zu dokumentieren, veröffentlicht der Bundesrechnungshof einen Ergebnisbericht. Darin wird dargestellt, welche Folgerungen die Bundesregierung aus den Beschlüssen des Deutschen Bundestages zu den Bemerkungen gezogen hat. Im Bericht 2003 gibt der Bundesrechnungshof einen zusammenfassenden Überblick, welche Ergebnisse durch die Bemerkungsbeiträge des Jahres 2001 sowie durch fortgeltende Prüfungsergebnisse aus den Bemerkungen 2000 bewirkt wurden.

7 Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof

Der Haushalt der EG in Höhe von rd. 95,7 Mrd. Euro (Soll) im Jahre 2002 wird überwiegend durch die Mitgliedstaaten finanziert, wobei der Anteil der Bundesrepublik Deutschland an den von den Mitgliedstaaten aufgebrachten Finanzierungsmitteln 23,3 % beträgt. Teile davon fließen als Fördermittel wieder an die Bundesrepublik Deutschland zurück. Die Prüfung der Haushaltsmittel der EG obliegt dem Europäischen Rechnungshof. Für den Bundesrechnungshof ergeben sich ebenfalls Prüfungsrechte, die sich auf die Ausübung der Mitgliedsrechte durch die Bundesregierung beziehen sowie auf die Bewirtschaftung von EG-Mitteln durch nationale Stellen.

Die Zusammenarbeit zwischen Europäischem Rechnungshof und den Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten der EU wird durch den EG-Vertrag geregelt (Artikel 248 Abs. 3). Die Bestimmung gewährleistet die vertrauensvolle Zusammenarbeit der Rechnungshöfe mit dem Europäischen Rechnungshof unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit.

Der Bundesrechnungshof arbeitet mit dem Europäischen Rechnungshof und den Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten der EU u. a. im so genannten „Kontaktausschuss“ der Präsidenten zusammen, in dem die Rechnungshöfe Fragen der Finanzkontrolle erörtern.

8 Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen im inter- und supranationalen Bereich

Der Bundesrechnungshof arbeitet mit einer Vielzahl von Einrichtungen der Finanzkontrolle und sonstigen Organisationen zusammen. Dies geschieht auf europäischer und internationaler Ebene und in supranationalem Zusammenhang.

Der Bundesrechnungshof ist Mitglied der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden EUROSAI (European Organization of Supreme Audit Institutions). Sie hat derzeit 46 Mitglieder. Ihr Hauptziel ist es, die Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedern durch einen Gedanken- und Erfahrungsaustausch zu Fragen der staatlichen Finanzkontrolle zu fördern. Die Mitglieder von EUROSAI finden sich in dreijährigem Turnus zu einem Kongress zusammen. Im Jahre 2005 wird der Bundesrechnungshof den V. EUROSAI-Kongress in Bonn ausrichten. Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist zur Zeit Vizepräsident der EUROSAI und wird mit der Ausrichtung des Kongresses im Jahre 2005 die Präsidentschaft von EUROSAI bis zum Jahre 2008 übernehmen.

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung durch die Veranstaltung von Seminaren im Inland, die Entsendung von Fachreferenten in das Ausland sowie durch die Aufnahme von Praktikanten aus ausländischen Kontrollbehörden.

9 Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung internationaler Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in einer Vielzahl inter- und supranationaler Einrichtungen. Im Haushaltsjahr 2002 sind an diese (ohne EG) 3,52 Mrd. Euro geleistet worden. Die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes als Organ der nationalen Finanzkontrolle beziehen sich auf die Zahlung der Mittel an die internationalen Organisationen und auf die Ausübung der Mitgliedsrechte des Bundes durch die zuständigen Bundesministerien in den Gremien dieser Organisationen. Dagegen unterliegt die Verwendung der Mittel durch die internationalen Organisationen nicht der Prüfung durch die nationalen Rechnungshöfe, sondern der Kontrolle durch die jeweiligen externen Prüfungsorgane der Organisationen.

Der Bundesrechnungshof stellt in mehreren Fällen haupt- oder nebenamtliche Prüferinnen und Prüfer für die Prüfungsorgane internationaler Einrichtungen. Er strebt an, dies insbesondere für die Prüfung solcher Organisationen zu erreichen, die für den Bundeshaushalt von finanziellem Gewicht sind. So wurde der Vizepräsident des Bundesrechnungshofes von der Vollversammlung der Internationalen Atomenergie Organisation (IAEO) mit dem Mandat als externer Abschlussprüfer für den Zeitraum 2004 bis 2005 beauftragt.

Zusammenfassungen

Teil I

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2002

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Für das Haushaltsjahr 2001 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung entlastet.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 26. März 2003 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß Artikel 114 Abs. 1 Grundgesetz die Haushalts- und die Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2002 (Bundestagsdrucksache 15/770) als Grundlagen für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

1.2 Prüfung der Jahresrechnung 2002

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung geprüft. Hinsichtlich des kassenmäßigen Ergebnisses wurden keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in diesen Rechnungen und in den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen.

Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Allerdings wurden formale Fehler, und zwar in größerem Umfang als in den Vorjahren festgestellt. Insbesondere waren fehlerhafte oder fehlende Feststellungsvermerke auf den begründenden Unterlagen, unvollständige Unterlagen sowie fehlende oder nicht hinterlegte Unterschriften der Anordnungsbefugten zu beanstanden. Die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts sowie der nachgeordneten Dienststellen sind gehalten sicherzustellen, dass die Vorschriften und Grundsätze für die ordnungsgemäße Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel beachtet werden (Nr. 1.2.1 der Bemerkungen).

Der Bundesrechnungshof hat Mängel bei der Festsetzung und Veranschlagung von Gebühren festgestellt. Zudem waren Gebührenordnungen in Einzelfällen mehr als 25 Jahre nicht angepasst worden. Das Bundesministerium hat entsprechende Verbesserungsvorschläge des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2004 die Ressorts ausdrücklich auf die zutreffende Festsetzung und Veranschlagung von Gebühren hingewiesen und gefordert, die gebührenrechtlichen Regelungen anzupassen (Nr. 1.2.2 der Bemerkungen).

Die Vermögensrechnung ist nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes in ihrem Nutzen und ihrer Aussagekraft derzeit erheblich eingeschränkt. So sind z. B. die Immobilien des Bundes nicht mit ihrem Wert, sondern nur mit ihren Flächenangaben (in Hektar), und das mobile Sachanlagevermögen nicht ausgewiesen. Auch bei Beteiligungen und Darlehensforderungen sollten die Angaben aussagefähiger werden. Erste Schritte zur Verbesserung der Vermögensrechnung hat das Bundesministerium bereits eingeleitet (Nr. 1.2.3 der Bemerkungen).

1.3 Haushaltsführung

Im (ursprünglichen) Haushaltsgesetz 2002 vom 27. Dezember 2001 wurden die Einnahmen und Ausgaben des Bundes für das Haushaltsjahr 2002 auf 247,5 Mrd. Euro festgestellt und das Bundesministerium zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von rd. 21,1 Mrd. Euro ermächtigt.

Im Haushaltsverlauf 2002 zeichneten sich gegenüber der Haushaltsplanung deutlich geringere Steuereinnahmen und höhere Ausgaben für den Arbeitsmarkt ab; daher wurden die Eckwerte des Haushalts 2002 durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2002 vom 30. Dezember 2002 angepasst. Das Haushalts-Soll wurde damit auf 252,5 Mrd. Euro und die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme auf rd. 34,6 Mrd. Euro erhöht. Dadurch überschritt die veranschlagte Nettokreditaufnahme die im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgaben für Investitionen (um rd. 9,6 Mrd. Euro) und damit auch die verfassungsrechtliche Obergrenze für die Kreditaufnahme deutlich. Nach Auffassung der Bundesregierung war diese Überschreitung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich.

Die Ist-Ausgaben des Bundeshaushalts 2002 lagen bei rd. 249,3 Mrd. Euro. Sie wurden gedeckt durch Steuern und sonstige Einnahmen in Höhe von rd. 216,6 Mrd. Euro, Münzeinnahmen von rd. 0,9 Mrd. Euro sowie eine Nettokreditaufnahme von rd. 31,9 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat zum Haushaltsvollzug insbesondere Folgendes festgestellt:

Ausgabereste

Von den am Ende des Haushaltsjahres 2001 übertragbaren Mitteln in Höhe von rd. 11,9 Mrd. Euro wurden für das Haushaltsjahr 2002 Ausgabereste in Höhe von rd. 10,4 Mrd. Euro gebildet; der Bestand an Ausgaberesten erhöhte sich damit gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,3 Mrd. Euro. Zum Ende des Haushaltsjahres 2002

weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr übertragbare Mittel in Höhe von rd. 14,2 Mrd. Euro aus (davon rd. 1,0 Mrd. Euro Reste aus flexibilisierten Ausgaben). Die Ausgabereste belasten den Haushalt des folgenden Jahres in dem Ausmaß, in dem sie in Anspruch genommen werden. Außer bei den flexibilisierten Ausgaben setzt die Inanspruchnahme allerdings grundsätzlich eine Einsparung an anderer Stelle im Haushalt voraus, sodass sich die Gesamtausgaben des Folgejahres insoweit nicht erhöhen (Nr. 1.3.2 der Bemerkungen).

Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Das Volumen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben blieb mit rd. 2,4 Mrd. Euro unter dem des Haushaltsjahres 2001 (rd. 4,9 Mrd. Euro). Zusätzliche Haushaltsmittel wurden vor allem benötigt für die Überführung von Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR in die Rentenversicherung (rd. 0,8 Mrd. Euro), für einen weiteren Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit (rd. 0,4 Mrd. Euro) und im Zusammenhang mit der Hochwasserkatastrophe vom August 2002 (rd. 0,3 Mrd. Euro).

Dem weiteren Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von rd. 0,4 Mrd. Euro hat das Bundesministerium nach Artikel 112 Grundgesetz nicht zugestimmt; es hat allerdings erklärt, dass es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrags seine Einwilligung gegeben hätte. Aufgrund des fehlenden Antrags des Ressorts konnte das Bundesministerium den Haushaltsausschuss auch nicht vorab in Kenntnis setzen. Allerdings wurde der Haushaltsausschuss auch nicht nachträglich über die überplanmäßige Ausgabe unterrichtet.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, den Haushaltsausschuss künftig – ggf. im Rahmen der turnusmäßigen Übersichten – über nicht genehmigte über- und außerplanmäßige Ausgaben zu informieren. Das Bundesministerium hat dies zugesagt (Nr. 1.3.3 der Bemerkungen).

Globale Minderausgaben

Die im Haushaltsplan ausgebrachten globalen Minderausgaben in Höhe von insgesamt rd. 247 Mio. Euro wurden erwirtschaftet. Die Effizienzrendite für die flexibilisierten Ausgaben war nicht mehr als globale Minderausgabe veranschlagt, sondern ist bereits bei der Aufstellung des Haushalts 2002 auf die entsprechenden Titel aufgeteilt worden (Nr. 1.3.4 der Bemerkungen).

Verpflichtungsermächtigungen

Die Bundesbehörden haben die in Höhe von rd. 48,0 Mrd. Euro veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen zu rd. 65 % (rd. 31,1 Mrd. Euro) in Anspruch genommen. Der Anteil der tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen ist damit zwar gegenüber dem Vorjahr (rd. 48 %) wieder deutlich gestiegen. Ohne die über- und außerplanmäßig eingegangenen Verpflichtungen (rd. 9,7 Mrd. Euro) läge der Anteil jedoch nur bei rd. 44,6 % und damit noch unter dem Vorjahreswert. Angesichts dieser Entwicklung sollte die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen bei der Haushaltsaufstellung kritischer als bisher geprüft werden.

Insgesamt bestanden für den Bund zum 31. Dezember 2002 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren in Höhe von rd. 101,4 Mrd. Euro. Damit sind erhebliche Vorbelastungen für die Haushalte der nächsten Jahre verbunden (Nr. 1.3.5 der Bemerkungen).

1.4 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen, Nettokreditaufnahme

Durch den Nachtragshaushalt wurde die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2002 von 21,1 Mrd. Euro auf rd. 34,6 Mrd. Euro erhöht, während die veranschlagten Ausgaben für Investitionen nur rd. 25,0 Mrd. Euro betrugen. Damit wurde die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz deutlich überschritten. Die Bundesregierung hat erklärt, die Überschreitung sei zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich gewesen.

Auch im Haushaltsvollzug wurde die Verschuldungsobergrenze nach Artikel 115 Grundgesetz – erstmals seit dem Haushaltsjahr 1997 – nicht eingehalten. Die Nettokreditaufnahme lag bei rd. 31,9 Mrd. Euro; sie ist zum ersten Mal seit dem Jahre 1996 wieder gegenüber dem Vorjahr deutlich angestiegen, um rd. 9,1 Mrd. Euro (Nr. 1.4.1 der Bemerkungen).

Trotz der Überschreitung der Verschuldungsobergrenze nach Artikel 115 Grundgesetz ist die Restkreditermächtigung gegenüber dem Vorjahr wieder angewachsen, und zwar um rd. 2,7 Mrd. Euro auf rd. 10,3 Mrd. Euro. Dies ist für das Haushaltsjahr 2003 auf die ständige Haushaltspraxis zurückzuführen, zuerst die weiter geltende Kreditermächtigung des Vorjahres zu verbrauchen und damit die für das laufende Haushaltsjahr vom Parlament erteilte Kreditermächtigung zu schonen. Der Bundesrechnungshof hält diese Praxis für haushaltsrechtlich bedenklich, weil dadurch die gesetzlich festgelegte Verfallsfrist von grundsätzlich einem Jahr umgangen wird (Nr. 1.4.2 der Bemerkungen).

1.5 Gesamtverschuldung

Die Bundesschuld lag am Ende des Haushaltsjahres 2002 bei rd. 719,4 Mrd. Euro. Einschließlich der Finanzschulden der nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögen von rd. 59,2 Mrd. Euro, für die der Bund einzustehen hat, belief sich die Gesamtverschuldung zum Jahresende 2002 damit auf insgesamt rd. 778,6 Mrd. Euro.

1.6 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank hat im Haushaltsjahr 2002 den Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 2001 von rd. 11,2 Mrd. Euro in voller Höhe an den Bund abgeführt. Im Bundeshaushalt waren wie in den Vorjahren 3,5 Mrd. Euro als Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn veran-

schlagt. Dieser Betrag wurde zur Ausgabenfinanzierung vereinnahmt. Entsprechend der haushaltsgesetzlichen Vorgabe floss der restliche Betrag in Höhe von rd. 7,7 Mrd. Euro dem Erblastentilgungsfonds zur Erfüllung von Zins- und Tilgungsverpflichtungen zu.

1.7 Sondervermögen des Bundes

Ende des Haushaltsjahres 2002 wurden 18 Sondervermögen vom Bund unmittelbar oder von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet. Hinzugekommen ist im Jahre 2002 der Fonds „Aufbauhilfe“. Aus ihm werden Hilfen in den vom Hochwasser vom August 2002 betroffenen Ländern zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau der zerstörten Regionen geleistet.

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes besorgniserregend – Ungelöste Strukturprobleme im Bundeshaushalt

2.1

Die Lage der Bundesfinanzen hat sich erneut erheblich verschlechtert. Bezieht man den im Entwurf vorliegenden Nachtragshaushalt ein, weist der Haushaltsplan 2003 ein Finanzierungsdefizit von rd. 43,8 Mrd. Euro auf. Dieses Defizit soll durch eine Nettokreditaufnahme von 43,4 Mrd. Euro und durch Münzeinnahmen von rd. 0,4 Mrd. Euro gedeckt werden. Die bereits hohe Nettoneuverschuldung des Haushalts 2002 von rd. 31,9 Mrd. Euro wird damit nochmals deutlich übertroffen. Auch nach dem Haushaltsentwurf 2004 werden Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme noch über 30 Mrd. Euro liegen (Nr. 2.1 der Bemerkungen).

2.2

Die Ausgaben des Bundes werden zunehmend von den Sozialausgaben und den Zinsausgaben bestimmt. Im Bundeshaushalt 2003 entfallen fast 46 % der Gesamtausgaben auf den Sozialbereich; rd. 14,6 % der Ausgaben müssen für Zinszahlungen eingesetzt werden. Über vier Fünftel der Steuereinnahmen des Bundes sind durch die Ausgaben für Soziales und Zinsen gebunden, während der Anteil der für Investitionen verwendeten Steuereinnahmen stetig abnimmt und nur noch rd. 14,0 % ausmacht (Nr. 2.2.1 der Bemerkungen).

Innerhalb der Sozialausgaben erreichen vor allem die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung eine bedenkliche Größenordnung. Die immer größer werdende Schere zwischen den Beitragseinnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung hat dazu geführt, dass sich der Anteil der Rentenausgaben im Bundeshaushalt von 1992 bis 2003 von rd. 14 % (1992) auf fast 30 % (2003) mehr als verdoppelt hat. In absoluten Zahlen sind die Bundesleistungen in dieser Zeitspanne von rd. 30,6 Mrd. Euro (1992) auf rd. 77,3 Mrd. Euro (2003) angestiegen. Nach dem Finanzplan werden sie auf rd. 80 Mrd. Euro im Jahre 2007 anwachsen. In dieser Prognose ist die im Haushaltsentwurf 2004 und im Finanzplan vorgesehene Absenkung der allgemeinen Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung um jährlich 2 Mrd. Euro bereits enthalten. Die Leistungen des Bundes für den Rentenbereich bilden damit auf absehbare Zeit das strukturelle Hauptproblem des Bundeshaushalts; es wird noch verschärft durch die Belastungen aus den übrigen Alterssicherungssystemen (Bundesverwaltung, ehemalige Sondervermögen Bahn und Post, Landwirte). Die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts für die Alterssicherung erreichen im Jahre 2003 rd. 97 Mrd. Euro; dies entspricht mehr als der Hälfte der Steuereinnahmen des Bundes. Eine wirksame Entlastung dürfte nur dann gelingen, wenn in der Rentenversicherung und in den anderen Alterssicherungssystemen nachhaltig wirkende Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden (Nr. 2.2.2 der Bemerkungen).

Die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt bleiben aufgrund der ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit ihren Auswirkungen auf die Arbeitslosen- und Beschäftigtenzahlen auf sehr hohem Niveau. Im Rahmen des Nachtragshaushalts 2003 müssen die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe und für den Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit deutlich erhöht werden. Auch im Bundeshaushalt 2004 ist mit keiner wesentlichen Entlastung zu rechnen. Es bleibt abzuwarten, ob die veranschlagten Haushaltsansätze ausreichen, um die finanziellen Auswirkungen der Arbeitsmarktentwicklung auf den Bundeshaushalt abzudecken (Nr. 2.2.3 der Bemerkungen).

Die Belastung des Bundeshaushalts mit Zinsausgaben hatte sich im Zeitraum 1999 bis 2002 insbesondere wegen des im Langzeitvergleich niedrigen Zinsniveaus und der zur Schuldentilgung eingesetzten Einnahmen aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen vermindert. Die Zinslast wird vor allem aufgrund der hohen, neuen Schuldenaufnahmen ab dem Jahre 2002 wieder ansteigen (Nr. 2.2.4 der Bemerkungen).

2.3

Die Steuereinnahmen des Bundes können mit den steigenden Belastungen des Bundeshaushalts vor allem im Sozialbereich nicht schritthalten. Das Steueraufkommen des Bundes liegt im Jahre 2003 voraussichtlich unter dem des Jahres 2000. Nach der Steuerschätzung vom Mai 2003 werden die Steuereinnahmen des Bundes im Zeitraum 2003 bis 2006 gegenüber der Schätzung des Vorjahres um rd. 51 Mrd. Euro niedriger ausfallen. Ein Teil dieser Mindereinnahmen soll ab dem Jahre 2005 durch die geplanten Änderungen im Steuerbereich – insbesondere durch den Abbau von Steuervergünstigungen – kompensiert werden (Nr. 2.3.1 der Bemerkungen).

Der Anteil des Bundes am gesamten Steueraufkommen ist als Folge der Abgabe von Steueranteilen an die anderen Gebietskörperschaften seit Mitte der 90er-Jahre deutlich zurückgegangen (Nr. 2.3.2 der Bemerkungen). Vermindert werden die Steuereinnahmen auch durch öffentliche Leistungen, die in Form von Steuervergütungen und Steuervergünstigungen gewährt werden. Hierzu gehört z. B. das Kindergeld. Diese Leistungen haben im Bundeshaushalt 2002 ein Volumen von fast 20 Mrd. Euro erreicht. Im Interesse einer besseren Haushaltstransparenz sollten derar-

tige Transferleistungen im Bundeshaushalt vollständig nachgewiesen werden (Nr. 2.3.3 der Bemerkungen).

Die Struktur der Steuereinnahmen des Bundes hat sich in den letzten 20 Jahren zum Teil deutlich verändert. Aufgrund der mehrmaligen Abgabe von Umsatzsteueranteilen an die Länder und Gemeinden ist der Anteil des Bundes am Umsatzsteueraufkommen erheblich gesunken. Die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer haben vor allem in den Jahren 2001 und 2002 kaum noch zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte beigetragen. Grund hierfür war – neben einer schlechteren Ertragslage der Unternehmen – ein Systemwechsel im Bereich der Dividendenbesteuerung, der es den Unternehmen ermöglicht, ihre Steuerschuld zu minimieren. Erhebliche Mehreinnahmen verzeichnet der Bund dagegen bei der Mineralölsteuer. Die Mineralölsteuer macht mittlerweile mehr als ein Fünftel der Steuereinnahmen des Bundes aus und ist damit die mit Abstand wichtigste Bundessteuer. Die zusätzlichen Einnahmen werden allerdings größtenteils für die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung verwendet. Sie stehen damit nicht zur Finanzierung anderer Ausgaben im Bundeshaushalt zur Verfügung. Stark gestiegen sind auch die Steuerzuweisungen des Bundes an die Bundesländer und die Europäische Union. Hierzu gehören vor allem die Bundesergänzungszuweisungen, die Zuweisungen für die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs und die Zuweisungen an die Europäische Union nach dem Bruttosozialprodukt-Schlüssel. Der finanzwirtschaftliche Handlungsspielraum des Bundes wird durch diese steuerlichen Einnahmeminderungen zunehmend eingeschränkt (Nr. 2.3.4 der Bemerkungen).

Als Folge der Abgabe von Steueranteilen an die anderen Gebietskörperschaften ist der Bundesanteil am Steueraufkommen deutlich zurückgegangen. Entfielen bis Mitte der 90er-Jahre noch fast die Hälfte der Steuereinnahmen auf den Bund, so erhält er derzeit nur noch rd. 43,5 % (2003). Die Steueranteile von Ländern und Gemeinden sind entsprechend gestiegen – auf rd. 51,5 % (2003); der Steueranteil für den Haushalt der Europäischen Union liegt dagegen seit Jahren relativ unverändert bei etwa 5 %. Die Steuerdeckungsquote des Bundes wird auf der Grundlage des Nachtragsentwurfs 2003 mit nur noch 73,3 % den tiefsten Stand in der Geschichte der Bundesrepublik erreichen (Nr. 2.3.5 der Bemerkungen).

Bei den sonstigen Einnahmen haben seit Mitte der 90er-Jahre die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen in erheblichem Umfang zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung beigetragen. Im Haushaltsjahr 2004 sollen Privatisierungseinnahmen möglicherweise zum teilweisen Ausgleich der Steuermindereinnahmen, die durch das Vorziehen der Steuerreformstufe 2005 um ein Jahr entstehen, eingesetzt werden. Ab dem Haushaltsjahr 2005 sollen die Einnahmen aus Privatisierungen ausschließlich der Tilgung von Altschulden dienen. Der Verzicht, Privatisierungserlöse zur Haushaltsfinanzierung einzusetzen, ist finanzwirtschaftlich richtig. Hierdurch wird der Haushalt mittel- und langfristig von Zinsausgaben entlastet und von den Planungsunsicherheiten befreit, die mit der Veranschlagung von Privatisierungserlösen verbunden sein können (Nr. 2.3.6 der Bemerkungen).

2.4

In der bisherigen Finanzplanung war vorgesehen, die Nettokreditaufnahme stetig zurückzuführen mit dem Ziel, im Jahre 2006 einen ohne Nettoneuverschuldung ausgeglichenen Bundeshaushalt zu erreichen. Diese finanzpolitische Zielsetzung ist nicht mehr zu realisieren. Nach dem neuen Finanzplan ist allein in den Haushaltsjahren 2004 bis 2006 von einer um fast 52 Mrd. Euro höheren Nettokreditaufnahme gegenüber den bisherigen Annahmen auszugehen. Hauptgründe für diese drastische Revision der Finanzplaneckwerte sind zum einen die ungünstigere Wirtschaftsentwicklung und die zunehmenden strukturellen Belastungen des Bundeshaushalts, zum anderen aber auch eine sehr optimistische Planung der Haushaltsentwicklung, die weitgehend auf Planungsreserven zur Abdeckung von Haushaltsrisiken verzichtet.

Nach dem Entwurf des Bundeshaushalts 2004 wird die Nettokreditaufnahme erneut die Summe der investiven Ausgaben übersteigen. Die verfassungsrechtliche Obergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz für die Kreditaufnahme wird somit zum dritten Mal in Folge nicht eingehalten. Die Überschreitung wird damit begründet, das Vorziehen der letzten Steuerreformstufe 2005 um ein Jahr, die durch die so genannte Agenda 2010 eingeleiteten strukturellen Reformen sowie die mit Haushaltsstabilisierungskonzept eingeleitete mittelfristige Rückführung des Staatsdefizits seien geeignet, einer befürchteten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenzuwirken. Die Entscheidung, mit welchen Maßnahmen einer solchen Störung wirksam entgegengetreten werden kann, ist eine Aufgabe des Gesetzgebers. Der Bundesrechnungshof weist allerdings darauf hin, dass sich hierbei die über Jahre aufgebauten strukturellen Belastungen im Bundeshaushalt besonders negativ auswirken (Nr. 2.4.1 der Bemerkungen).

Ungeachtet der erforderlichen Revision der Finanzplanung hält es die Bundesregierung für möglich, noch in diesem Jahrzehnt einen Bundeshaushalt ohne Nettoneuverschuldung vorzulegen. Der Bundesrechnungshof sieht eine Reihe von Risiken und Unwägbarkeiten, die das Erreichen dieses Ziels infrage stellen. So liegt dem Finanzplan bis 2007 eine immer noch optimistische Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zugrunde. Darüber hinaus rechnet die Bundesregierung mit erheblichen Steuermehreinnahmen von jährlich rd. 8 Mrd. Euro bis 9 Mrd. Euro ab dem Jahre 2004. Diese können aber nur erzielt werden, wenn die vorgesehenen steuerlichen Konsolidierungsmaßnahmen in vollem Umfang realisiert werden. Außerdem fehlen im Finanzplan bis 2007 weiterhin Planungsreserven zur Abfederung möglicher Mehrbelastungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite. Jede Verschlechterung bei den Ausgaben und Einnahmen in den kommenden Haushaltsjahren wird daher unmittelbar auf die Nettokreditaufnahme durchschlagen (Nr. 2.4.2.1 der Bemerkungen).

Darüber hinaus muss der Bundeshaushalt mittel- und langfristige Haushaltsbelastungen und Haushaltsrisiken auffangen. Hierzu gehören die im so genannten Solidarpakt II zugesagten Aufbauhilfen des Bundes für die neuen Länder einschließlich Berlin (rd. 156 Mrd. Euro

bis zum Jahre 2019), die eingegangenen Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in den kommenden Haushaltsjahren (rd. 101,4 Mrd. Euro zum Jahresende 2002), die beamten- und soldatenrechtlichen Versorgungsleistungen für die Bundesverwaltung und die ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post sowie das Entschädigungsrisiko aus übernommenen Gewährleistungen. Angesichts dieser erheblichen Belastungen darf die Bundesregierung in ihren Konsolidierungsanstrengungen nicht nachlassen, damit die notwendige Trendumkehr bei der Nettokreditaufnahme in den kommenden Haushaltsjahren gelingt (Nr. 2.4.2.2 der Bemerkungen).

2.5

Die Gesamtverschuldung des Bundes lag zum Jahresende 2002 bei rd. 779 Mrd. Euro und damit um rd. 23 Mrd. Euro höher als im Vorjahr. Sie hat sich seit der Wiedervereinigung mehr als verdreifacht. Die in den Vorjahren erreichte Stabilisierung des Schuldenstandes setzt sich nicht fort. Die Verschuldung wird vielmehr in den nächsten Jahren aufgrund der hohen Nettokreditaufnahmen weiter ansteigen (Nr. 2.5.1 der Bemerkungen).

In den letzten 30 Jahren hat der Bund auch in gesamtwirtschaftlich günstigeren Perioden regelmäßig neue Kredite aufgenommen, um die Ausgaben im Bundeshaushalt finanzieren zu können. Die durch die Kreditaufnahmen gewonnenen haushaltswirtschaftlichen Spielräume werden allerdings durch die Folgebelastungen in Form höherer Zinsausgaben wieder aufgezehrt. Die in dem Zeitraum von 1975 bis 2007 zu leistenden Zinsausgaben erreichen fast das Volumen der in dieser Zeitspanne aufgenommenen neuen Kredite. Der Preis einer jahrzehntelangen Aufnahme immer neuer Kredite ist eine wachsende strukturelle Zinsbelastung des Bundeshaushalts, die den Gestaltungsspielraum für zukunftsorientierte Ausgaben zunehmend einschränkt. Der Ausweg aus dieser selbst gestellten Schuldenfalle kann mittel- und langfristig nur darin liegen, zumindest in wirtschaftlichen Normalzeiten auf eine Nettoneuverschuldung zu verzichten und alle Möglichkeiten zum Abbau der Schuldenlast (durch Privatisierungserlöse, den Bundesbankgewinn und Haushaltsüberschüsse) zu nutzen (Nr. 2.5.2 der Bemerkungen).

2.6

Nicht nur der Bundeshaushalt, sondern auch die Haushalte von Ländern und Gemeinden befinden sich in einer äußerst schwierigen Lage. Dabei weist allerdings der Bund im Vergleich zum Durchschnitt der übrigen Gebietskörperschaften nach wie vor deutlich schlechtere Finanzkennzahlen auf. Seit Jahren finanziert der Bund einen höheren Anteil seiner Ausgaben durch Kredite als der Durchschnitt der Länder. Trotz dieser ungünstigeren Deckungsquote hat der Bund bislang gegenüber den Ländern eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zu seinen Gunsten nicht erreichen können. Auch die Zinszahlungen belasten den Bundeshaushalt höher als die Länderhaushalte. Angesichts der hohen Staatsverschuldung erweist sich die Stabilisierung und strukturelle Verbesserung der öffentlichen Haushalte als gesamtstaatliche Aufgabe, zu der alle Gebietskörperschaften ihren Beitrag zu leisten haben (Nr. 2.6.1 der Bemerkungen).

Der Hauptanteil an der öffentlichen Gesamtverschuldung entfällt auf den Bund einschließlich seiner Sondervermögen. Dieser Schuldenanteil des Bundes ist vor allem in den 90er-Jahren gestiegen, während der Anteil der Länder sich verringert hat. Die Verschuldungsentwicklung beim Bund verdeutlicht seine – im Vergleich zum Länderdurchschnitt – besonders schwierige finanzwirtschaftliche Lage (Nr. 2.6.2 der Bemerkungen).

2.7

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion haben sich im Vertrag von Maastricht und im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur Einhaltung einer strikten Haushaltsdisziplin verpflichtet. Das öffentliche Defizit und der öffentliche Schuldenstand dürfen die festgelegten Referenzwerte grundsätzlich nicht überschreiten. Darüber hinaus sollen alle Mitglieder mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse aufweisende Haushalte anstreben. Von diesem finanzpolitischen Stabilitätsziel ist Deutschland derzeit weit entfernt. Das für das Jahr 2003 geschätzte gesamtstaatliche Defizit Deutschlands wird nach Berechnungen des Bundesministeriums mindestens bei rd. 3,8 % des Bruttoinlandsproduktes liegen und damit das schlechte Ergebnis des Jahres 2002 (3,6 %) noch übertreffen. Wenn auch im Jahre 2004 die Defizitgrenze verfehlt werden sollte, besteht die konkrete Gefahr, dass im Jahre 2005 Sanktionen gegen Deutschland verhängt werden (Nr. 2.7.1 der Bemerkungen).

Zur Mitte des Jahres 2002 ist eine gesetzliche Regelung in Kraft getreten, die die Grundzüge eines Verfahrens festlegt, wie die europäischen Vorgaben zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin innerstaatlich umgesetzt werden sollen. Danach streben Bund und Länder mittelfristig eine Rückführung der Defizite mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an. Im Finanzplanungsrat haben sich Bund und Länder darüber verständigt, die Ausgaben in den öffentlichen Haushalten zu begrenzen und die jährliche Nettoneuverschuldung zu verringern. Zugrunde gelegt wird dabei für die Haushaltsjahre 2004 bis 2006 eine Aufteilung des nach den europäischen Stabilitätskriterien zulässigen Staatsdefizits im Verhältnis von 45 % (Bund einschließlich Sozialversicherungen) zu 55 % (Länder und Gemeinden). Diese Aufteilung ist für den Bund nachteilig. Aufgrund seiner im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften besonders schwierigen Finanzlage und der erheblichen Auswirkungen einer ungünstigen Wirtschaftsentwicklung auf den Bundeshaushalt wäre es angemessen, dem Bund zumindest 50 % des zulässigen Staatsdefizits für seinen Verantwortungsbereich zuzugestehen. Bei der nationalen Umsetzung des Europäischen Stabilitätspaktes sollten noch vorhandene Regelungslücken zügig geschlossen werden. So fehlen insbesondere verbindliche Festlegungen darüber, wie mögliche Sanktionszahlungen an die Europäische Union wegen Verletzung der Haushaltsdisziplin auf Bund und Länder einerseits sowie unter den Ländern andererseits aufzuteilen wären (Nr. 2.7.2 der Bemerkungen).

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

3 Mangelhafte Kontrolle der Verwendung und des Erfolges von Zuwendungen des Bundes

Der Bund gewährt jährlich finanzielle Zuwendungen von über 20 Mrd. Euro an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung. Die zuständigen Bundesressorts haben die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der von ihnen gewährten Zuwendungen überwachen und prüfen lassen. Ferner müssen sie kontrollieren lassen, ob der mit den Zuwendungen angestrebte Erfolg eingetreten ist. Dieser Pflicht sind sie nicht ausreichend nachgekommen.

Der Bundesrechnungshof hat bei zwölf Bundesressorts die Vergabe von Zuwendungen übergreifend untersucht. Er hat dazu Daten zu über 9 000 Förderfällen erhoben und ausgewertet. Darüber hinaus hat er Erkenntnisse aus Einzelprüfungen bei 14 Ressorts berücksichtigt.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden die Steuerungs- und Kontrollaufgaben nicht ordnungsgemäß wahrgenommen. Auch dauerten die Prüfungen oft zu lange, obwohl sie sich überwiegend auf eine oberflächliche Prüfung nach offensichtlichen Mängeln beschränkten. In keinem der vom Bundesrechnungshof untersuchten Fälle wurde der Verpflichtung entsprochen, den Erfolg der Zuwendungen zu kontrollieren.

Eine wesentliche Ursache für die Missstände liegt darin, dass die zuständigen Stellen die Vorschriften nur unzureichend anwenden. Hinzu treten Unklarheiten des Regelwerkes, der mit einer ordnungsgemäßen Bearbeitung verbundene erhebliche Aufwand sowie die Organisation des Verfahrens.

Der Bundesrechnungshof hat eine ordnungsgemäße Bearbeitung angemahnt. Ferner hat er Vorschläge unterbreitet, um Unzulänglichkeiten des geltenden Regelwerkes zu beseitigen, das Verfahren zu straffen und die Organisation zu ändern.

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt

4 Geförderte Apartments einer Tagungsstätte als Ferienwohnungen vermietet

Ein Zuwendungsempfänger hat die Apartments einer aus Bundesmitteln geförderten Tagungsstätte spätestens seit dem Jahre 1990 zunehmend als Ferienwohnungen vermietet. Die Nutzung durch Veranstaltungsgäste trat in den Hintergrund. Das widersprach dem Zweck der Zuwendung.

Der Bund förderte im Jahre 1986 den Bau eines Tagungszentrums und den Erwerb von 27 Apartments mit 5 Mio. Euro. Ziel der Förderung war es, kulturelle Veranstaltungen zu ermöglichen. In den Apartments, die aus Bundes- und Landesmitteln finanziert wurden, sollten Veranstaltungsgäste des Zuwendungsempfängers untergebracht werden. Daher unterliegt die Nutzung der Apartments, die Eigentum des Zuwendungsempfängers sind, einer 25-jährigen Zweckbindung. Die für diese Zuwendungen nunmehr zuständige Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (Beauftragte) unterließ es, die tatsächliche Nutzung zu überwachen. Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes entspricht die Verwendung seit Jahren nicht mehr ihrem Zweck.

Der Bundesrechnungshof hat die Beauftragte aufgefordert, auch für die Vergangenheit zu ermitteln, wie die Apartments genutzt wurden. Dann soll sie die notwendigen Maßnahmen ergreifen.

Auswärtiges Amt

5 Erhebliche Managementprobleme bei der Minenbeseitigung

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Probleme beim Management der Minenbeseitigung festgestellt. Das Auswärtige Amt fördert seit dem Jahre 1992 aus humanitären Gründen die Minenbeseitigung, vor allem in den Ländern der Dritten Welt, auf dem Balkan, in Afghanistan und seit dem Jahre 2003 auch im Irak. Bisher hat es dafür rd. 74 Mio. Euro aufgewendet.

Der Bundesrechnungshof hat es als Mangel angesehen, dass das Auswärtige Amt bis zum Jahre 2002 nicht über eine als Planungsgrundlage und Steuerungsinstrument geeignete Rahmenkonzeption für seine Minenräumaktivitäten verfügte. Er hat darüber hinaus beanstandet, dass das Auswärtige Amt sich nicht auf seine politisch-ministeriellen Kernaufgaben beschränkt. So hat es bislang nicht über die Ausgliederung der operativen Projektarbeit an ein Unternehmen entschieden, obwohl es dies selbst als notwendig ansieht. Das Auswärtige Amt hatte bereits im Jahre 2000 erkannt, dass ihm für die Minenräumung in Eigenregie die erforderlichen personellen Kapazitäten fehlten.

Bisher vergab das Auswärtige Amt Minenräumleistungen zudem grundsätzlich freihändig, anstatt sie auszuschreiben, wie es das Haushaltsrecht vorsieht. Der Bundesrechnungshof hat schließlich kritisiert, dass das Auswärtige Amt sich in einer Vielzahl von Fällen keine Klarheit darüber verschaffte, ob die Minenräumung den angestrebten Erfolg erzielte.

Das Auswärtige Amt hat zwischenzeitlich ein Minenbeseitigungsprogramm als Planungsgrundlage aufgestellt. Es prüft verstärkt die Auftragsvergabe im Wettbewerb und es hat angekündigt, die Erfolgskontrolle zu verbessern. Der Bundesrechnungshof sieht darin zwar erste Schritte in die richtige Richtung. Diese reichen aber nicht aus, weil das Auswärtige Amt bisher nicht dargelegt hat, wie die Abwicklung der Projekte strukturell verbessert werden kann. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das Auswärtige Amt nunmehr zeitnah eine abschließende Entscheidung über die Ausgliederung der operativen Projektarbeit auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung trifft und vergaberechtskonform umsetzt.

Bundesministerium des Innern

6 Zweckfremde Nutzung einer mit Steuermitteln finanzierten Bildungsstätte

Eine parteinahe Stiftung hat eine im Ausland gelegene und aus öffentlichen Mitteln finanzierte Einrichtung zur politischen Bildung seit Jahren überwiegend als Hotelbetrieb mit touristisch-kommerzieller Nutzung geführt.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in einer ersten Prüfung im Jahre 1998 festgestellt, dass die Anlage überwiegend zweckwidrig genutzt wurde. Er informierte das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium). Die Stiftung sicherte im Jahre 1999 zu, die Liegenschaft zu verkaufen. Das tat sie aber nicht. Das Bundesministerium hat die zweckwidrige Nutzung der Bildungsstätte als Hotel fortwährend hingenommen. Es verzichtete darauf, einen für solche Fälle in seinen Förderbestimmungen vorgesehenen Ausgleich für die zweckwidrige Verwendung zu verlangen. Allein für Ankauf und Ausbau der Bildungsstätte hatte das Bundesministerium der Stiftung seinerzeit mehr als 4,2 Mio. Euro gewährt. Darüber hinaus zahlte das Bundesministerium regelmäßig weitere Zuwendungen für den Betrieb.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das Bundesministerium unverzüglich auf die zweckwidrige Nutzung reagieren und den vorgesehenen Ausgleich verlangen müssen. Die Zuwendungen für den Betrieb hätte das Bundesministerium spätestens dann anteilig zurückfordern müssen, als es erfuhr, dass die Bildungsstätte überwiegend durch Hotelgäste genutzt wird.

7 Verstöße gegen das Zuwendungsrecht bei der Förderung von Lehrgangs-, Trainings- und Wettkampfmaßnahmen der Bundessportfachverbände

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat seit Jahren Lehrgänge, Training und Wettkämpfe von 48 Bundessportfachverbänden gefördert, die diese in ihren Jahresplanungen vorgesehen hatten. Im Jahre 2002 wendete das Bundesministerium dafür rd. 16 Mio. Euro auf. Dabei missachtete es in vielen Fällen, dass der Bund die Verbände erst dann fördert, wenn diese die benötigten Mittel nicht aus eigener Kraft aufbringen können. Darüber hinaus beachtete es andere zuwendungsrechtliche Bestimmungen nicht ausreichend.

So legte das Bundesministerium die Eigenmittel der Bundessportfachverbände in der Regel in der Höhe fest, die die Verbände selbst in den Finanzierungsgesprächen „angeboten“ hatten. Einnahmen und liquides Vermögen, wie z. B. Wertpapiere, berücksichtigte es dabei nicht in gebotenem Umfang. Außerdem billigte es den Verbänden eine „Liquiditätsreserve“ in Höhe von vier Zwölfteln des ordentlichen Haushalts für die allgemeine Verbandsarbeit zu, obwohl diese regelmäßig bereits ab Jahresbeginn Bundesmittel abrufen konnten. Mehreinnahmen im Laufe des Jahres beließ es den Bundessportfachverbänden nahezu ohne Anrechnung auf die Zuwendungen. Insgesamt fehlten eine Förderrichtlinie sowie transparente Kriterien, wie die Eigenmittel der Bundessportfachverbände bei der Finanzierung berücksichtigt werden.

Zuständig für die Prüfung der Verwendungsnachweise ist das Bundesverwaltungsamt. Es prüfte aber mehr als 40 % der in den Haushaltsjahren 1994 bis 2000 an die Verbände ausgezahlten Zuwendungen nicht. Hierbei handelt es sich um ein Finanzvolumen von fast 62 Mio. Euro.

Das Bundesministerium sollte künftig die Fördervoraussetzungen einschließlich des Subsidiaritätsprinzips in vollem Umfang beachten. Dazu sollte es die Kriterien für die Bemessung der Eigenmittel der Bundessportfachverbände in einer Förderrichtlinie transparent darlegen. Darüber hinaus muss das Bundesministerium durch eine zeitgerechte Prüfung der Mittelverwendung dafür sorgen, dass die Zuwendungen ordnungsgemäß abgewickelt werden.

8 Bedarf an Patrouillenbooten des Bundesgrenzschutzes zu hoch angesetzt

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat in seiner Maritimen Einsatzkonzeption für den Bundesgrenzschutz (BGS) den Bedarf an Patrouillenbooten zu hoch angesetzt. Statt sechs genügen vier hochseetaugliche Boote. Der Bedarf ist überhöht, weil das Bundesministerium die Zahl der notwendigen Patrouillenfahrten für die östliche Ostsee falsch ermittelt hatte.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Bedarf niedriger anzusetzen.

Das Bundesministerium hat die Kritik des Bundesrechnungshofes am konzeptionellen Ansatz der Bestreifungsdichte anerkannt und den geschätzten Bedarf an Streifenfahrten erheblich verringert (um rd. 40 % von rd. 55 000 auf rd. 32 000 Stunden). Anders als in seinem ersten Ansatz hat es nunmehr jedoch nicht berücksichtigt, dass die Bootsstreifen der Zollverwaltung und die Hubschrauberstreifen den Bedarf an Patrouillenfahrten des BGS weiter vermindern. Es begründet dies mit zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnissen, nach denen die Zollboot- und Hubschrauberstreifen die BGS-Patrouillenboote bei ihren Überwachungsaufgaben nicht entlasteten. Deshalb geht das Bundesministerium weiterhin davon aus, dass der BGS sechs Boote braucht.

Der Bundesrechnungshof hält die Einschätzung des Bundesministeriums für nicht plausibel. Wesentliches Ziel der zwischen BGS und Zoll vereinbarten Koordinierung der Küstenwache ist es nämlich, dass Zollboote und Hubschrauber eigenständig auch Aufgaben der BGS-Patrouillenboote wahrnehmen. Eine Anrechnung auf den Bedarf des BGS ist deshalb unabweislich. Der Bundesrechnungshof hält es daher für ausreichend, den BGS mit vier Patrouillenbooten auszustatten.

9 Geringer Stellenwert der Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung: Richtlinie auch vom Bundesgrenzschutz kaum beachtet

Die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention aus dem Jahre 1998 hat bisher nicht den gebotenen Stellenwert in der Bundesverwaltung erlangt. Auch der Bundesgrenzschutz hat sie bisher nur schleppend und unvollständig umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof kritisierte den geringen Stellenwert, den die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention bislang in der Bundesverwaltung erreicht hatte, obwohl sie schon vor etwa fünf Jahren erlassen war. Er machte dafür Mängel in der Organisation der Fach- und Dienstaufsicht verantwortlich.

Auch der Bundesgrenzschutz setzte die Richtlinie nur unzureichend um. Er hatte in einigen Dienststellen keine Ansprechpartner für Korruptionsprävention (Korruptionsbeauftragte) benannt. Oftmals waren sie nicht ausreichend für diese Aufgabe ausgebildet. Der Bundesgrenzschutz hat-te auch für einzelne Tätigkeitsfelder nicht untersucht, welche möglichen Korruptionsgefahren bestanden, oder hatte sie nicht plausibel bewertet. Den Polizeivollzugsdienst hatte er überhaupt nicht betrachtet. Auch bei der Auftragsvergabe war die Korruptionsprävention nicht ausreichend.

Der Bundesrechnungshof unterbreitete der Bundesregierung Empfehlungen, wie die Fach- und Dienstaufsicht bei der Korruptionsprävention verbessert werden könnte. Darüber hinaus hat er vorgeschlagen, was der Bundesgrenzschutz vorrangig zur Korruptionsprävention tun sollte. Dazu gehört vor allem, auch den Polizeivollzugsdienst als grundsätzlich korruptionsgefährdet zu erkennen.

Die Bundesregierung hat nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes ihre Anstrengungen bei der Korruptionsprävention verstärkt. Auch das Bundesministerium des Innern hat inzwischen erste Maßnahmen eingeleitet, um die Korruptionsprävention im Bundesgrenzschutz zu verbessern.

10 Keine Vorgaben zur Nutzungsdauer für IT-Komponenten in der Bundesverwaltung

Die Bundesverwaltung ist seit einigen Jahren flächendeckend mit IT, u. a. mit rd. 360 000 Personalcomputern (PC’s), ausgestattet. Sie hat aber keine einheitlichen Vorgaben zur Nutzungsdauer der IT-Komponenten entwickelt. Zudem fehlen Konzepte zur wirtschaftlichen Aussonderung und Verwertung, beispielsweise von PCs. Rechner wurden nach nicht nachvollziehbaren Kriterien ausgesondert und Ausrüstungsteile nicht sinnvoll weiterverwendet. Dadurch kam es zu vorzeitigen und damit unwirtschaftlichen Beschaffungen. Zudem war die Datensicherheit von ausgesonderten Computern nicht immer gewährleistet.

Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass in den nächsten Jahren eine teure „Aussonderungswelle“ in der Bundesverwaltung beginnt. Deshalb soll das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) rasch ein koordiniertes Verfahren entwickeln, mit dem die wirtschaftliche Nutzungsdauer der IT-Komponenten ausgeschöpft und diese danach geordnet ausgesondert und verwertet werden können.

Das Bundesministerium hat den Feststellungen grundsätzlich zugestimmt. Es will Verbesserungen über den Interministeriellen Koordinierungsausschuss einleiten. Es hat aber nicht festgelegt, wann dies geschehen soll.

11 Aufwendige Berechnung des Kindererziehungszuschlags in der Beamtenversorgung

Die Vorschriften zur Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten in der Beamtenversorgung verursachen einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Sie sind an das Rentenrecht angelehnt. Der Bundesrechnungshof fordert eine Gesetzesänderung, durch die das Verwaltungsverfahren vereinfacht und Millionenbeträge eingespart werden könnten.

Kindererziehungszeiten werden in der Beamtenversorgung berücksichtigt, indem das Ruhegehalt um einen Kindererziehungszuschlag erhöht wird. Die Höhe des Zuschlags ergibt sich aus den anrechenbaren Kindererziehungszeiten und einem Bruchteil des aktuellen Rentenwertes. Mehrere Faktoren können dazu führen, dass der Zuschlag korrigiert werden muss.

Die Verwaltung muss den Zuschlag regelmäßig neu berechnen, wenn sich der Rentenwert oder die Beamtenversorgung ändern. Die Änderungstermine fallen oft nicht zusammen, sodass überwiegend zwei manuelle Neuberechnungen pro Jahr erforderlich sind. Der Auszahlungsbetrag kann nicht automatisch angepasst werden, da dafür die technischen Voraussetzungen fehlen. Bei der Erhöhung der Versorgungsbezüge ist dies dagegen mit der vorhandenen IT möglich. Der Versorgungsempfänger erhält deshalb jeweils gesondert einen Änderungsbescheid. Dem erheblichen Verwaltungsaufwand stand in den vergangenen Jahren nur eine geringfügige jährliche Erhöhung des Zuschlags von nicht mehr als 2 Euro pro Monat gegenüber.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) aufgefordert, das Verfahren so weit wie möglich zu vereinfachen. Er hat vorgeschlagen, den Kindererziehungszuschlag wie bisher zu errechnen und dabei die rentenrechtlichen Regelungen zu berücksichtigen. Der Zuschlag sollte danach als Festbetrag behandelt werden, der entsprechend den veränderten Versorgungsbezügen automatisch zu dynamisieren wäre. Dies könnte unter Einsatz der vorhandenen IT geschehen.

Das Bundesministerium hat eine entsprechende Gesetzesänderung abgelehnt, da diese dem Prinzip widersprechen würde, die Zuschläge rentengleich auszugestalten. Diskussionen über Privilegien müssten vermieden werden.

Die Einwände des Bundesministeriums überzeugen nicht. Pensions- und Rentenberechtigte würden auch dann so weit wie möglich gleichbehandelt, wenn der Vorschlag des Bundesrechnungshofes umgesetzt würde. Die von der gesetzlichen Rentenversicherung abweichenden Anpassungsbeträge und -zeitpunkte wären so minimal, dass eine Privilegiendiskussion nicht zu befürchten wäre.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium daher weiter auf, einen Gesetzentwurf zu erarbeiten, der das Verfahren vereinfacht.

Bundesministerium der Finanzen

12 Bundesvermögensverwaltung in Berlin treibt Mietrückstände zögerlich ein

Die beiden Bundesvermögensämter in Berlin verzeichnen überdurchschnittlich hohe Mietrückstände aus der Vermietung von Wohnungen und Gewerbeobjekten. Mit 17,7 Mio. Euro entsprachen diese Ende des Jahres 2002 mehr als einem Drittel der bundesweiten Mietrückstände.

Das Prüfungsamt des Bundes Berlin hat festgestellt, dass die Bundesvermögensämter Mietrückstände nicht rechtzeitig und zielstrebig eintrieben. Nur in einzelnen Fällen leiteten sie gerichtliche Schritte frühzeitig ein oder kündigten rechtzeitig das Mietverhältnis. Daneben begünstigten unzweckmäßige Vorschriften und Verfahrensweisen sowohl die Entstehung als auch den zögerlichen Abbau der Rückstände. Zum Beispiel konnten die Bundesvermögensämter die Kontoauszüge der Bundeskasse nicht unmittelbar nutzen, um die Mietrückstände gerichtlich einzutreiben. Sie mussten den Mietrückstand einschließlich der Verzugszinsen zum Teil aufwendig manuell berechnen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) aufgefordert, die Verfahrensabläufe zu verbessern und die Oberfinanzdirektion Berlin als Aufsichtsbehörde dazu zu veranlassen, eine Anleitung für den Umgang mit Mietrückständen zu erarbeiten. Diese sollte den Beschäftigten konkrete Hinweise für den Umgang mit zahlungsunwilligen Mietern geben und ihnen das nötige Problembewusstsein vermitteln. Des Weiteren sollten die Bundesvermögensämter über eindeutige Zielvereinbarungen angehalten werden, die Mietrückstände erheblich zu senken. Diese Maßnahmen sollte das Bundesministerium für einige Zeit begleiten.

13 Verbesserungsbedarf beim Gemeinschaftsfonds der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben und der IG Metall

Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt) hat ihre Kontrollfunktion über einen Gemeinschaftsfonds vernachlässigt, den sie mit der IG Metall gegründet hatte. So wurden die Mittel nicht wirksam genug für das Ziel des Fonds eingesetzt, dauerhafte Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten. Zudem wurde eine unwirtschaftliche Fondsverwaltung eingerichtet.

In den im Jahre 1999 gegründeten Fonds brachte die Bundesanstalt im Einvernehmen mit der IG Metall 77 Mio. Euro ein. Erst mit Inkrafttreten der Vereinbarung über den Gemeinschaftsfonds im Oktober 2000 erhielt die Bundesanstalt Mitbestimmungsrechte. Obwohl sie Bedingungen für die Projektförderung festgelegt hatte, setzte sie diese bis heute nicht durch. Die Bundesanstalt achtete insbesondere nicht darauf, dass der Erfolg der Projekte kontrolliert und die Mittel für wirksame, innovative Projekte ausgegeben wurden. Es fand kaum eine Koordination mit der Arbeitsverwaltung statt, die die Projekte mitfinanzierte. Für die Fondsverwaltung wurde ein Treuhänder eingesetzt, der sich zusätzlich von einer GmbH unterstützen ließ. Diese hatte er eigens zu diesem Zweck gegründet. Monatlich werden für diese Verwaltung aus dem Fonds über 56 000 Euro gezahlt. Zudem beschäftigte die GmbH einen Berater, der gleichzeitig sowohl die Bundesanstalt im Vergabegremium vertrat als auch die Abrechnungen der Verwaltung prüfte. Dies kann zu Interessenkollisionen führen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt Empfehlungen gegeben, wie sie sich gemeinsam mit der IG Metall um einen zielgerichteten und effizienten Einsatz der verbliebenen Mittel sowie um eine wirtschaftliche Fondsverwaltung bemühen kann.

14 Vorzeitige Ablösung von Mitfinanzierungspflichten des Bundes bei der langfristigen Sanierung ökologischer Altlasten unwirtschaftlich

Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt) zahlt einigen neuen Ländern pauschal insgesamt 1,5 Mrd. Euro, um die Mitfinanzierungspflicht des Bundes bei der Sanierung von ökologischen Altlasten abzulösen. Der Bundesrechnungshof hält dieses Vorgehen für unzweckmäßig und unwirtschaftlich.

Der Bund hatte sich verpflichtet, die Sanierung bestimmter mit Schadstoffen belasteter Flächen in den neuen Ländern anteilig zu finanzieren. Die Sanierung dient der Abwehr von Gefahren, die von Liegenschaften früherer DDR-Betriebe ausgehen können. Um die Mitfinanzierungspflicht des Bundes bei der Sanierung umfassend abzulösen, vereinbarte die Bundesanstalt mit einigen neuen Ländern abgezinste Pauschalzahlungen von insgesamt rd. 1,5 Mrd. Euro. Dadurch entstehen dem Bund dauerhafte Finanzierungskosten von bis zu 78 Mio. Euro jährlich. Dagegen planten die Länder nur geringe Jahresausgaben für die Sanierung.

Den Verträgen lagen keine Wirtschaftlichkeitsberechnungen zugrunde, in denen die Vor- und Nachteile für den Bund abgewogen wurden. Die Bundesanstalt verfügte insbesondere nur über unzureichende Schätzgrundlagen für die auf Jahrzehnte ausgelegten Sanierungen. Auch bleibt wegen Sonderklauseln in den Verträgen mit einzelnen neuen Ländern zweifelhaft, ob das Ziel, den Bund von der Haftung für ökologische Altlasten zu befreien, erreicht wurde.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, weitere Ablösezahlungen nur unter der Bedingung zu vereinbaren, dass sie zweckmäßig und wirtschaftlich sind.

15 Unzureichende Mitwirkung der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben bei Förderungen aus den Konsolidierungsfonds trotz hohen finanziellen Risikos

Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt) trägt 80 % des finanziellen Risikos aus Darlehen an privatisierte Unternehmen. Dennoch kann sie in einigen Ländern bei den Förderentscheidungen überstimmt werden. Die Bundesanstalt informiert sich zudem nicht immer ausreichend, bevor sie über die Darlehen mitentscheidet.

Die Treuhandanstalt hatte als Vorgängerin der Bundesanstalt den neuen Ländern für die Errichtung von Konsolidierungsfonds 255 Mio. Euro als Darlehen überlassen. Zweck dieses Fonds ist es, inzwischen privatisierten Unternehmen in akuter Finanznot zu helfen, wenn für diese keine andere Finanzierungsmöglichkeit besteht. Die Bundesanstalt nahm es hin, dass sie in drei Ländern bei den Förderentscheidungen überstimmt werden kann, obwohl sie 80 % der Ausfälle trägt, wenn Unternehmen die Darlehen nicht zurückzahlen. Der Bundesrechnungshof stellte darüber hinaus fest, dass sich die Bundesanstalt nicht ausreichend informierte, um Förderentscheidungen sachgerecht zu treffen. Beispielsweise hatte sie 80 % des Verlustes aus zwei Darlehen (in Höhe von jeweils rd. einer Million Euro) zu tragen, obwohl deren Ausfall vorhersehbar war.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, die voraussichtlich im Jahre 2004 auslaufenden Darlehen nicht zu verlängern, falls sie kein Vetorecht erhält und dennoch weiterhin für 80 % der Ausfälle aufkommen muss.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

16 Haushaltsmittel zur Mittelstandsförderung zweckwidrig verwendet

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Bundesministerium) hat Haushaltsgelder für die Mittelstandsförderung seinen Forschungsanstalten zukommen lassen. Diese verwendeten die Mittel für ihre eigenen Projekte.

Das Förderprogramm „Leistungssteigerung der technisch-ökonomischen Infrastruktur zugunsten der deutschen Wirtschaft, insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen“ soll Forschung, Entwicklung und Innovation in mittelständischen Betrieben unterstützen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Bundesministerium aus diesem Programm Projekte seiner nachgeordneten Bundesanstalten, Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung, Physikalisch-Technische Bundesanstalt und Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, finanziert. Das Bundesministerium vergibt die Fördermittel somit zweckwidrig.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium sein Förderkonzept überprüft und sicherstellt, dass die Haushaltsmittel zweckentsprechend eingesetzt werden.

17 Vergabe öffentlicher Aufträge nur unzureichend nachvollziehbar

Die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung und die Physikalisch-Technische Bundesanstalt vergeben Aufträge in einem Volumen von zusammen jährlich rd. 40 Mio. Euro. Die zugrunde liegenden Vergabeentscheidungen wurden entweder gar nicht oder nicht regelgerecht begründet. Sie waren daher nicht oder nur eingeschränkt nachprüfbar.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Bundesministerium) aufgefordert, dafür zu sorgen, dass sich beide Anstalten bei ihren Vergabeentscheidungen an die geltenden Regelungen halten.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es werde die festgestellten Mängel in naher Zukunft abstellen und eine regelgerechte Vergabe sicherstellen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter empfohlen, die für das gesamte öffentliche Vergabewesen geltenden Bestimmungen über Vergabebegründungen an die ständige Rechtsprechung anzupassen. Dies würde die Aussagekraft erhöhen, Manipulationen erschweren und es der Rechts- und Fachaufsicht ermöglichen, die Vergaben wirksamer nachzuprüfen.

18 Unklare Regeln bei Rahmenverträgen für Hard- und Softwarebeschaffungen

Rahmenverträge haben für den Kauf und Betrieb der Hard- und Software in der Bundesverwaltung mit rd. 360 000 IT-Arbeitsplätzen außerordentliche Bedeutung. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Vergabestellen die Verträge unterschiedlich abschlossen, nutzten und an die Marktentwicklung anpassten. Sie waren nicht sicher, ob sie vielleicht gegen Wettbewerbsgebote und Vergabevorschriften verstoßen, wenn sie Rahmenverträge nutzen.

Dabei bieten Rahmenverträge große Vorteile: In ihnen werden die wichtigsten Bedingungen für den Bezug von Leistungen vorab festgelegt, sodass diese später schnell und einfach mit Einzelaufträgen abgerufen werden können.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit aufgefordert, für die Rahmenvereinbarungen eindeutige Vorschriften und Erläuterungen zur Rechtslage zu erarbeiten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, seine Anregungen im neuen Programm der Bundesregierung zur Optimierung öffentlicher Beschaffungen rasch umzusetzen.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

19 Beschaffung ohne Wettbewerb und nachlässige Bestandsführung beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte

Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (Bundesinstitut) hat marktübliche Leistungen der IT- und Nutzerbetreuung für fast 1,2 Mio. Euro ohne Wettbewerb gezielt an ein Berliner Unternehmen vergeben. Da die Leistungen hauptsächlich in Bonn anfielen, machte das Unternehmen allein für Reise- und Reisenebenkosten über 285 000 Euro geltend. Das Bundesinstitut ist zudem nicht in der Lage gewesen, das Verschwinden von 23 Personalcomputern und Notebooks aufzuklären. Eine Aufklärung scheiterte schon daran, dass es die Geräte nicht rechtzeitig in der Bestandsliste des Instituts erfasst hatte. Trotz Diebstahlverdachts haben weder das Bundesinstitut noch das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Bundesministerium) eine strafrechtliche Verfolgung veranlasst.

Der Bundesrechnungshof bewertete beide Fälle als Verstöße gegen Vorschriften, die über die Ordnungsmäßigkeit hinaus auch der Wirtschaftlichkeit dienen. Gerade für IT-Leistungen gibt es einen großen Anbieterkreis. Angebote anderer Anbieter hätten zum Vergleich eingeholt werden müssen.

Das Bundesministerium sollte sicherstellen, dass das Bundesinstitut zukünftig die vergaberechtlichen Bestimmungen und die Bundeshaushaltsordnung beachtet. Darüber hinaus sollte das Bundesministerium dem Eindruck entgegentreten, dass es einen sorglosen Umgang mit Bundeseigentum duldet.

20 Keine Verordnung zur Einschränkung der Ausgaben für den Bau von Bedienstetenwohnungen der Rentenversicherungsträger erlassen

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat auf Anregung des Bundesrechnungshofes bereits 1998 das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Bundesministerium) aufgefordert, den Bau von Bedienstetenwohnungen der Rentenversicherungsträger einzuschränken. Trotzdem liegt die dafür nötige Verordnung immer noch nicht vor.

Der Bundesrechnungshof unterrichtete den Rechnungsprüfungsausschuss im Jahre 1997 über vermeidbare Ausgaben der Rentenversicherungsträger bei der Errichtung von Bedienstetenwohnungen. Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte daraufhin das Bundesministerium in einer Sitzung am 13. Februar 1998 auf, die Ausgaben für den Bau solcher Wohnungen durch eine Verordnung zu regeln und zeitlich zu begrenzen.

Seit April 2002 liegt ein Verordnungsentwurf vor. Das Bundesministerium hat es aber bislang unterlassen, die zum Erlass der Verordnung erforderliche Zustimmung des Bundesrates einzuholen. Die Verordnung konnte deshalb noch nicht in Kraft treten. Weitere unnötige Ausgaben der Rentenversicherungsträger für die Errichtung von Bedienstetenwohnungen sind zu befürchten. Auch wiederholte Anfragen des Bundesrechnungshofes konnten das Bundesministerium mehr als fünf Jahre nach dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses nicht dazu bewegen, die Angelegenheit abzuschließen.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das Bundesministerium zu der vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderten Verordnung die Zustimmung des Bundesrates einholt, damit sie in Kraft treten kann.

21 Neugestaltung des Leitungsbereichs des Robert-Koch-Instituts in Berlin zu aufwendig

Das Robert-Koch-Institut in Berlin (RKI) hat in den Jahren 1997/1998 seinen Leitungsbereich für rd. 750 000 Euro sehr aufwendig umbauen und ausstatten lassen, ohne dass die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt waren. Es hat die Leistungen ohne Ausschreibung frei an ein Architektenbüro vergeben. Die Gesamtkosten waren etwa dreimal so hoch wie ursprünglich geplant.

Der Bundesrechnungshof untersuchte u. a. den Umbau und die Ausstattung des Leitungsbereiches des RKI, eines Nachfolgeinstituts des Bundesgesundheitsamtes. Als Folge des Bonn-Berlin-Umzuges konzentrierte das RKI seine bisherigen sechs Standorte in Berlin auf zwei. Es veranlasste, den Leitungsbereich des Instituts neu zu gestalten. Dabei sollten das Zimmer des künftigen Präsidenten vergrößert und zusätzliche Räume für einen Vizepräsidenten geschaffen werden, dessen Stelle neu eingerichtet werden sollte. Der Leitungsbereich sollte außerdem aufwendig ausgestattet werden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das RKI bereits im Januar 1997 einen Architekten mit den Arbeiten beauftragt hatte, obwohl der Gesetzgeber erst im Jahre 2001 abschließend über die notwendigen Stellen im Leitungsbereich entschied. Zudem waren in den Bundeshaushalten 1997/1998 für diese Arbeiten weder Ausgaben noch Verpflichtungsermächtigungen eingeplant. Das RKI finanzierte sie aus einem Haushaltstitel, der dafür nicht vorgesehen war. Dies stellt einen schwerwiegenden Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar. Die Kosten des Umbaus stiegen auf etwa das Dreifache, weil eine Kostenkontrolle fehlte. Da das RKI den Auftrag an den Architekten ohne Ausschreibung frei vergab, verstieß es gegen Vergaberecht.

Der Bundesrechnungshof hat das fachlich für das RKI zuständige Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung gebeten zu prüfen, ob die Verantwortlichen haftbar gemacht werden können.

22 Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Integrationsprojekten zur Eingliederung schwerbehinderter Menschen in das Arbeitsleben verbessern

Das ehemalige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat eine gesetzliche Regelung für Integrationsprojekte erlassen, ohne die Erfahrungen aus Modellprojekten abzuwarten.

Mit den Integrationsprojekten sollten Betriebe geschaffen werden, um schwerbehinderte Menschen zu qualifizieren und nach einer längeren Phase der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln.

Die Förderung von Integrationsprojekten wurde vor Ablauf der Erprobungsphase gesetzlich verankert, obwohl noch keine ausreichenden Erkenntnisse aus den Modellprojekten vorlagen. Später zeigte sich, dass diese Projekte nicht geeignet waren, um mit einem vertretbaren Mitteleinsatz Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen auf Dauer zu schaffen und zu sichern. Sie konnten nach der Erprobungsphase nicht ohne staatliche Zuschüsse im freien Wettbewerb weiter bestehen. Die Kosten von rd. 22 Mio. Euro für die 16 Projekte standen in keinem angemessenen Verhältnis zu den 200 in den Modellprojekten geschaffenen Arbeitsplätzen für schwerbehinderte Menschen. Das wesentliche Projektziel, die schwerbehinderten Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln, wurde weitgehend aufgegeben. Ohne Fördermittel dürfte für einen Teil der Projekte die wirtschaftliche Existenz nicht gesichert sein.

Der Bundesrechnungshof fordert, künftig die Erkenntnisse aus Modellvorhaben auszuwerten, bevor bedeutende Projekte endgültig umgesetzt werden. So lassen sich mögliche Risiken beseitigen oder zumindest verringern. Mit den Erkenntnissen aus den Modellprojekten sollten die Förderziele und Fördervoraussetzungen für die Integrationsprojekte überprüft, ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit bewertet und verbindlich in einer Rechtsverordnung festgehalten werden.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

23 Unzureichende Zahlungen der Deutsche Bahn AG für Personalverwaltungskosten des Bundeseisenbahnvermögens

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) und das Bundeseisenbahnvermögen haben der Deutsche Bahn AG mehrfach zugestanden, ihre Erstattungsbeiträge für anteilige Personalverwaltungskosten zu verringern. Dies führte dazu, dass die Deutsche Bahn AG jährlich mehrere Millionen Euro weniger erstattet, als das Bundeseisenbahnvermögen tatsächlich für die Verwaltung des bei dem Unternehmen eingesetzten Personals ausgibt.

Das Bundeseisenbahnvermögen nimmt Betreuungs- und Verwaltungsaufgaben für die der Deutsche Bahn AG zugewiesenen Beamtinnen und Beamten wahr. Die Deutsche Bahn AG erstattet dem Bundeseisenbahnvermögen dafür einen Teil der Kosten. Dieser richtet sich prinzipiell nach der tatsächlichen Höhe der Kosten, die dafür beim Bundeseisenbahnvermögen anfallen.

Die Deutsche Bahn AG machte geltend, dass ihr diese Kosten Wettbewerbsnachteile verursachten. Das Bundesministerium und das Bundeseisenbahnvermögen reduzierten daraufhin den Erstattungsanteil der Bahn mehrmals. Jedes Zugeständnis führte zu neuen, weiter gehenden Forderungen der Deutsche Bahn AG.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass es mit der geltenden Rechtslage nicht vereinbar ist, die Erstattungsbeträge – wie vom Bundesministerium vorgesehen – weiter zulasten des Bundeshaushalts zu verringern.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium daher aufgefordert, für ein dauerhaft gesetzeskonformes Verfahren zu sorgen. Der Bundeshaushalt darf nicht weiter belastet werden.

24 Bund wird im Zusammenhang mit dem Neu- und Ausbau der Bahnstrecke Nürnberg–Ingolstadt–München mit über 600 Mio. Euro zusätzlich belastet

Obwohl der Bund die finanzielle Förderung für die Neu- und Ausbaustrecke Nürnberg–Ingolstadt–München gegenüber der Deutsche Bahn AG (DB AG) der Höhe nach vertraglich begrenzt hatte, wurde er mit zusätzlich mehr als 600 Mio. Euro belastet.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) und die DB AG hatten sich im Jahre 1996 für den Neu- und Ausbau der Strecke auf einen maximalen Finanzierungsbeitrag von 1 978 Mio. Euro geeinigt. Ab dem Jahre 1999 zeichnete sich ab, dass bei diesem Projekt Mehrkosten entstehen. Die DB AG sah sich nicht in der Lage, diese zu tragen. Deshalb förderte das Bundesministerium das Projekt über den vertraglich festgesetzten maximalen Betrag hinaus. Hierfür wandelte es zinslose Kredite in nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse um. Es gewährte eine pauschale Zuwendung und stellte zusätzlich einen kurzfristigen, zinslosen Kredit zur Verfügung. Dabei hat das Bundesministerium den Haushaltsgesetzgeber nicht an der Entscheidung beteiligt, zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Das Bundesministerium hat zudem darauf verzichtet, sich die Verwendung der zusätzlichen Bundesmittel nachweisen zu lassen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass das Bundesministerium die Höchstbetragsfinanzierung nur noch dann vereinbart, wenn es auch durchsetzen kann, dass die Obergrenze eingehalten wird. Über Finanzierungsänderungen, die zu einer Mehrbelastung des Bundes führen, sollte der Haushaltsgesetzgeber unterrichtet werden.

25 Empfehlungen für einen wirtschaftlichen Schienenwegebau

Trotz hoher Ausgaben für den Schienenwegebau ist es bisher nicht gelungen, einen spürbaren Anteil des Verkehrswachstums von der Straße auf die Schiene zu verlagern.

Der Bund investierte in den vergangenen Jahren etwa gleich viel in Straße und Schiene. Dabei konzentrierte er seine Ausgaben für die Schienenwege auf kostenintensive Projekte des Personenfernverkehrs, statt auf den stark nachgefragten Personennahverkehr. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die Prioritäten anders gesetzt und zur kurzfristigen Qualitätsverbesserung Engpässe im bestehenden Netz beseitigt werden. Auch die Förderung des europäischen Güterverkehrs könnte zu einer Verkehrsverlagerung beitragen.

Mit der Bahnreform wollte der Bund auch den Staat von finanziellen Verpflichtungen entlasten. Die unternehmerisch am Markt operierenden Eisenbahnen des Bundes sollten mittelfristig auch Beiträge zur Finanzierung der Infrastruktur leisten. Dieses Ziel ist aber kaum noch erkennbar. Der Anteil der Deutsche Bahn AG an Investitionen in das Schienennetz ist mittlerweile auf unter 2 % gesunken.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die bisherige Investitionsstrategie im Schienenwegebau zu überprüfen und die Eisenbahnen des Bundes an Investitionen angemessen zu beteiligen.

26 Unflexible Finanzierungsregeln führen zu übergroßen Brücken-Neubauten

Erneuert der Bund eine Brücke über eine Bundeswasserstraße, können Städte und Gemeinden als Finanzierungspartner des Bundes aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen nicht davon profitieren, wenn sie einer Verkleinerung „ihrer“ Brücke zustimmen. Die Folge ist, dass Kommunen an der bisherigen Breite ihrer Brücken festhalten, auch wenn das Verkehrsaufkommen dies mittlerweile nicht mehr erfordert. Das führt zu in ihren Abmessungen volkswirtschaftlich unsinnigen Brücken-Neubauten.

Beim Neubau der 17 Brücken über den Mittellandkanal hatte sich die Stadt Hannover (Stadt) gegenüber der zuständigen Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (Verwaltung) zunächst bereit erklärt, neun Brücken kleiner zu bauen. Zum Teil sollten die Brücken nur noch als Geh- und Radwege genutzt werden. Im Gegenzug schlug die Stadt vor, dass die hierdurch möglichen Einsparungen auf den Finanzierungsanteil angerechnet werden, den sie bei den übrigen acht Brücken zu tragen hat. Diese mussten breiter als die alten Übergänge werden, weil das Verkehrsaufkommen dort mittlerweile gestiegen war. Da das Bundeswasserstraßengesetz eine derartige „Paketlösung“ jedoch nicht zulässt, lehnte die Verwaltung den Vorschlag der Stadt ab.

Die Stadt rückte deshalb von ihrem Angebot ab, neun der 17 Brücken kleiner als die alten zu bauen. Sie hielt auch dort an den bisherigen Brückendimensionen fest, wo die Nutzung als Fuß- und Radwegbrücke eine Anpassung nahegelegt hätte. Dies hat zur Folge, dass neun der 17 Brücken-Neubauten – volkswirtschaftlich unsinnig – überdimensioniert sind.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat die Forderung des Bundesrechnungshofes nach einer Anpassung der Finanzierungsregeln im Bundeswasserstraßengesetz aufgegriffen. Mit einem Gesetzentwurf strebt es die Einführung eines so genannten

„Vorteilsausgleichs“ an. Der Bundesrechnungshof sieht in dem Gesetzentwurf einen Schritt in die richtige Richtung. Er reicht allerdings noch nicht aus. Denn noch immer ist kein Anreiz für die Fälle vorgesehen, in denen die Städte und Gemeinden an den bisherigen Brückenbreiten nicht länger festhalten müssten, weil das Verkehrsaufkommen mittlerweile geringer ist. Es sollte geprüft werden, ob auch in diesen Fällen die Finanzierung volkswirtschaftlich sinnvoll geregelt werden kann.

27 Zu hohe Kosten des Technischen Gebäudemanagements für die Liegenschaften oberster Bundesbehörden

Das Technische Gebäudemanagement für die Liegenschaften der Verfassungsorgane und obersten Bundesbehörden in Berlin und Bonn ist uneinheitlich, kostenintensiv und hat Mängel.

Unter dem Begriff „Technisches Gebäudemanagement“ fasst man den Betrieb sowie die Unterhaltung von Gebäuden und technischen Anlagen zusammen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass sich die Kosten für das Technische Gebäudemanagement der untersuchten Liegenschaften von Objekt zu Objekt stark unterscheiden. Die Kosten sind insgesamt zu hoch. Das zeigt auch ein Vergleich mit der Privatwirtschaft. Die Verwaltungen verzichteten auf ein Kostencontrolling für ihre Liegenschaften.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das Technische Gebäudemanagement zu vereinheitlichen und Möglichkeiten für Einsparungen zu ermitteln. Dazu sollte das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen auch die Verfahren weiterentwickeln, mit denen Aufträge über Leistungen des Technischen Gebäudemanagements an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung vergeben werden. Als oberste technische Instanz sollte es die Fachaufsicht über das Technische Gebäudemanagement ausüben.

28 Wetterdienst überschreitet geplante Kosten für Hochleistungsrechner deutlich

Der Deutsche Wetterdienst (Wetterdienst) hatte die Lieferung von Hochleistungsrechnern für rd. 20 Mio. Euro beauftragt. Er musste aber noch weitere 7 Mio. Euro investieren, um die Leistung zu erreichen, die ursprünglich vereinbart und für eine wesentlich verbesserte Wettervorhersage nötig war.

Dem Wetterdienst waren die technischen Risiken des Hochleistungsrechners bekannt, er berücksichtigte diese auch im Vertrag. Als der Auftragnehmer die entscheidenden Rechnerausbaustufen aus technischen Gründen nicht liefern konnte, verzichtete der Wetterdienst jedoch auf seine vertraglichen Rechte. Danach hätte der Auftragnehmer ohne Zusatzkosten Ersatz bei einem anderen Hersteller beschaffen müssen. Der Wetterdienst wechselte stattdessen ohne erneute Ausschreibung den Hersteller. Den bisher beschafften und bezahlten Rechner mit einem Restwert von 1,6 Mio. Euro gab er an den ersten Auftragnehmer zurück, ohne dafür eine Gegenleistung zu erhalten.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sollte dafür Sorge tragen, dass der Wetterdienst ein geeignetes Vertragscontrolling einführt, damit Projektrisiken ausreichend untersucht, Restrisiken minimiert, Vergaberegeln beachtet und Vertragsänderungen zum Nachteil des Bundes unterlassen werden.

29 Vorschriftswidrige Beschaffung von Flachbildschirmen bei einer Wasser- und Schifffahrtsdirektion

Eine Wasser- und Schifffahrtsdirektion hat bei der Beschaffung von Flachbildschirmen für Computer gegen zentrale Vorschriften des Haushaltsrechts verstoßen. Sie bestätigte Lieferungen vorab als geleistet, bezahlte Rechnungen ohne Gegenleistungen und schloss Verwahrungsverträge über Geräte ab, die sich zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses noch bei keinem der Vertragspartner befanden.

Der Bundesrechnungshof hat das zuständige Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen aufgefordert, die Verstöße gegen das Haushaltsrecht zu unterbinden und künftig Vorfälle dieser Art durch verstärkte Fachaufsicht auszuschließen.

Bundesministerium der Verteidigung

30 Außendienstzulage ohne Anspruch gewährt

Viele Soldatinnen und Soldaten in verschiedenen Einheiten des Heeres haben eine Stellen- und eine Erschwerniszulage erhalten, ohne Anspruch darauf zu haben. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat entgegen den geltenden Regelungen Zeiten eines militärischen Lauftrainings als Außendienst berücksichtigt.

Soldatinnen und Soldaten, die mehr als 50 % der regelmäßigen Dienstzeit im Außen- und Geländedienst führen oder ausbilden, erhalten eine Stellen- und eine Erschwerniszulage. Dienstlicher Sport ist nicht als Außendienstzeit zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof prüfte in einer Querschnittsuntersuchung, in welchen Fällen Soldatinnen und Soldaten des Heeres Außendienstzulagen gewährt wurden. Die Prüfung in verschiedenen Einheiten ergab häufig, dass bis zur Hälfte der Empfänger die notwendigen Außendienstzeiten nur erreichten, weil der Zeitaufwand für ein militärisches Lauftraining vollständig angerechnet wurde.

Dieses Training ist aber besoldungsrechtlich der Sportausbildung zuzurechnen. Es darf daher nicht als Außendienstzeit berücksichtigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Zeiten des militärischen Lauftrainings bei den Außendienstzulagen künftig nicht mehr zu berücksichtigen. Er hat zudem empfohlen, Stellen- und Erschwerniszulage kostenneutral zu einer Stellenzulage zusammenzufassen.

31 Fehlerhafte Bearbeitung von Zulagen im Bereich der Bundeswehr

Die Bundeswehr hat Soldatinnen und Soldaten ohne Verwaltungsausbildung eingesetzt, um die Gewährung von Zulagen von jährlich insgesamt rd. 152 Mio. Euro zu bearbeiten. So kam es zu Bewilligungen, die häufig fehlerhaft sind und zu finanziellen Nachteilen für den Bund oder die Betroffenen führen.

Soldatinnen und Soldaten erhalten neben der Grundbesoldung Zulagen (Amts-, Stellen- und Erschwerniszulagen), mit denen zusätzliche Anforderungen und Leistungen vergütet werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den letzten drei Jahren die Gewährung von Zulagen bei der Bundeswehr. Dabei stellte er fest, dass Zulagen oft auch Beschäftigten gewährt wurden, ohne dass die Voraussetzungen dafür erfüllt waren.

In etlichen anderen Fällen wurden Zulagen dagegen nicht oder nicht in vollem Umfang gezahlt, weil die Verantwortlichen fälschlicherweise einen Antrag für erforderlich hielten. Tatsächlich sind die Zulagen jedoch grundsätzlich von Amts wegen zu gewähren.

Der Bundesrechnungshof führte die hohe Zahl von Bearbeitungsfehlern insbesondere darauf zurück, dass die hiermit betrauten Soldatinnen und Soldaten keine Verwaltungsausbildung hatten. Neben den speziellen besoldungsrechtlichen Fachkenntnissen fehlten dem zuständigen Personal zumeist auch die verwaltungsrechtlichen Grundkenntnisse.

Wegen anhaltend hoher Fehlerquoten hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Zulagen durch ausgebildetes Verwaltungspersonal der Truppenverwaltungen abschließend bearbeiten zu lassen.

32 Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Versorgung von Soldatinnen und Soldaten auf Zeit

Übergangsweise gezahlte Bezüge für ehemalige Soldatinnen und Soldaten auf Zeit werden gekürzt oder fallen weg, wenn diese anschließend im öffentlichen Dienst beschäftigt sind. Arbeiten sie außerhalb des öffentlichen Dienstes, wird das Geld dagegen in voller Höhe weitergezahlt. Der Bundesrechnungshof hält diese Ungleichbehandlung für ungerechtfertigt.

Ehemalige Soldatinnen und Soldaten auf Zeit erhalten für einen begrenzten Zeitraum weiterhin Bezüge (sog. Übergangsgebührnisse). Damit soll ihnen der Einstieg in einen Zivilberuf erleichtert werden. Wird ein neues Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst aufgenommen, so ist das erzielte Einkommen auf die Übergangsgebührnisse anzurechnen. Diese werden entsprechend gekürzt oder fallen ganz weg. Bei einer Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes ist dies nicht der Fall.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Verteidigung aufgefordert, innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielte Einkommen bei der Berechnung der Übergangsgebührnisse gleichermaßen zu berücksichtigen. Dazu ist eine gesetzliche Änderung erforderlich.

33 Festhalten an veraltetem Raketensystem kostete Millionen

Die Bundeswehr hatte ein veraltetes, technisch und militärisch überholtes Raketensystem der Artillerie in vollem Umfang über Jahre weiter betrieben und dafür mehr als 200 Mio. Euro ausgegeben, obwohl inzwischen ein neues Raketensystem eingeführt war.

Der Bundesrechnungshof hat die doppelten Aufwendungen für Personal und Betrieb sowie die verminderten Verwertungschancen des überflüssigen Raketensystems kritisiert. Der jahrelange Betrieb des alten Systems führte schon ohne Personalausgaben zu vermeidbaren Betriebsausgaben von mehr als 16 Mio. Euro, denen kein militärischer Nutzen gegenüberstand.

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) versuchte den Parallelbetrieb damit zu rechtfertigen, dass das neue System erst im Jahre 1999 mit Flugzeugen transportiert werden konnte. So lange habe es das alte System für notwendige Feuerunterstützung luftbeweglicher Krisenreaktionskräfte vorhalten müssen. Das Bundesministerium will nun aber Teile des veralteten Systems zügig verwerten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das komplette Waffensystem zügig zu verwerten, um weitere Lagerkosten zu vermeiden. In Zukunft sollte die Bundeswehr über Materialreduzierungen schneller entscheiden. Freiwerdendes Personal sollte sie abbauen oder anderweitig einsetzen und nicht als Personalreserve jahrelang vorhalten.

34 U-Bootabwehrwaffe 90 nicht wie geplant einsetzbar

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat zu viele Torpedos der U-Bootabwehrwaffe 90 beschafft. Die Bundeswehr kann das Waffensystem jedoch noch auf Jahre hinaus nicht wie geplant nutzen. Das Bundesministerium hat den Lieferumfang der neuen Torpedos festgelegt, bevor es abschließend geprüft hatte, ob die neuen Torpedos in die vorgesehenen Trägersysteme (Kampfschiffe und Hubschrauber) integriert werden können.

Ursprünglich war geplant, dass alle Fregatten der Marine die U-Bootabwehrwaffe 90 sowohl von ihren Torpedorohren als auch von ihren Bordhubschraubern aus einsetzen können. Entscheidungen des Bundesministeriums kurz nach Vertragsabschluss schränkten aber den geplanten Nutzungsumfang ein. Gerade die für die U-Boot-Jagd optimierten Fregatten der Klasse 122 sollen das neue Waffensystem nun nicht erhalten. Der Einsatz durch Bordhubschrauber wird allenfalls mittelfristig möglich sein, wenn dafür genug Trägersysteme zur Verfügung stehen. Bis dahin wird ein erheblicher Teil der Torpedos nutzlos in Depots lagern.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die noch ausstehenden Untersuchungen zur Integration des neuen Waffensystems in die vorgesehenen Trägersysteme zügig abzuschließen. Der Bedarf an Torpedos sollte nochmals überprüft werden. Danach sollte das Bundesministerium die überschüssigen Torpedos abbauen, indem es zum Beispiel den Weiterverkauf von Torpedos an befreundete Länder in Erwägung zieht.

35 Aufträge der Bundeswehr unter Einsatz moderner Kommunikationsmittel grundsätzlich öffentlich ausschreiben

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung schreibt geplante Anschaffungen für die Bundeswehr nur in geringem Umfang öffentlich aus. Moderne Kommunikationsmittel nutzt es dabei nicht.

Die Bundeswehr beschafft jährlich für über 3 Mrd. Euro in rd. 15 000 Vergabeverfahren Fahrzeuge, Geräte, Ersatzteile und sonstige Ausrüstungsgegenstände. Der Bedarf wird überwiegend beschränkt ausgeschrieben, in Verbindung mit einem vorgeschalteten so genannten Zubenennungsverfahren, bei dem mehrere Stellen eingeschaltet werden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die marktgerechteren Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibungen mit Öffentlichem Teilnahmewettbewerb kaum angewendet werden. Dafür gibt es keinen ersichtlichen Grund. Er hat gefordert, das Zubenennungsverfahren nur in begründeten Ausnahmefällen – ohne Einschaltung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle – anzuwenden und Öffentlichen Ausschreibungen mit elektronischer Unterstützung Vorrang einzuräumen.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Umsetzung seiner Empfehlungen dazu beitragen, den Markt besser zu erschließen und Kosten bei Beschaffungen einzusparen.

36 Arbeiten am Segelschulschiff GORCH FOCK ohne ausreichende Prüfung vergeben

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat für Anfang 2001 geplante Umbau- und Materialerhaltungsarbeiten am Segelschulschiff GORCH FOCK kurzfristig um ein Jahr vorgezogen. Dadurch entstand erheblicher Zeitdruck. Das Bundesministerium hat hingenommen, dass das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) den Auftrag für die Arbeiten am Schiff erteilt hat, ohne den Zustand und die zu erbringenden Leistungen umfassend zu ermitteln. Es ist nicht auszuschließen, dass das Bundesamt deshalb für die Arbeiten überhöhte Preise gezahlt hat.

Die Marine bildet ihren Offiziersnachwuchs auf dem Ende 1958 in Dienst gestellten Segelschulschiff aus. Das Schiff soll nunmehr für weitere 25 Jahre einsatzfähig sein (Vorhaben „Nutzungsdauerverlängerung GORCH FOCK“).

Das Bundesministerium entschied Mitte 1999, die für Anfang 2001 geplanten Arbeiten zur Verlängerung der Nutzungsdauer kurzfristig um ein Jahr vorzuziehen. Es standen Haushaltsmittel früher als vorgesehen zur Verfügung, die noch im Jahre 2000 ausgegeben werden sollten. Durch die geänderte Planung geriet das Vorhaben unter Zeitdruck. Das Bundesamt verzichtete darauf, den Zustand des Schiffes eingehend zu untersuchen. Es beschrieb außerdem die zu erbringenden Arbeiten nur unzureichend. Nicht erkannte Mängel und nachträgliche Leistungen führten dazu, dass das Bundesamt nahezu die Hälfte des Auftragsvolumens ohne Wettbewerb vergab. Dadurch sind überhöhte Preise nicht auszuschließen. Die Vergütung der Werft stieg um rd. 86 % von 11,5 Mio. Euro auf rd. 21,4 Mio. Euro. Auch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterblieb, obwohl sie haushaltsrechtlich vorgeschrieben ist. Angesichts des Alters der GORCH FOCK und des erheblichen Leistungsumfangs hätte das Bundesministerium eine umfassende Investitionsrechnung vornehmen müssen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, künftig nur vergabereife Vorhaben vorzuziehen. Die Wirtschaftlichkeit sollte bereits in der Planungsphase geprüft werden. Insbesondere bei komplexen Schiffsumbauten sollte der Zustand des Schiffes eingehend untersucht werden, um die zu erbringenden Leistungen umfassend beschreiben zu können.

37 Privatisierung der Instandsetzung des Heeres mangelhaft vorbereitet

Das Heer will die Instandsetzung privatisieren. Dabei bevorzugt es ein Kooperationsmodell mit der Industrie, ohne andere Möglichkeiten ausreichend geprüft zu haben.

Das Heer beabsichtigt, Logistikleistungen zu privatisieren, zu denen auch die Instandsetzung von Heeresmaterial gehört. Hierzu soll eine Gesellschaft gegründet werden, die die Instandsetzungsarbeiten an Fahrzeugen und Gerät für acht Jahre übernimmt. Das Leistungsvolumen beträgt mehr als 1 Mrd. Euro.

Das Heer verzichtete bei seinem Privatisierungsvorhaben auf ein Interessenbekundungsverfahren, obwohl dies vorgeschrieben ist. Damit nutzte es nicht alle Möglichkeiten,

um andere wirtschaftliche Alternativen zu ermitteln. Stattdessen stützte es sich auf eine fehlerhafte und einseitig auf eine Kooperation mit der Industrie ausgerichtete Studie sowie auf eine mündliche Zusage der Wehrindustrie, die Instandsetzungskosten zu senken. Das Heer kam zu dem Schluss, das Kooperationsmodell mit der Industrie sei günstiger als eine Optimierung der eigenen Instandsetzung. Das für den Wirtschaftlichkeitsvergleich entwickelte Eigenmodell enthielt aber unvollständige und ungenaue Daten.

Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen des Heeres kritisiert. Seine Empfehlungen sollen eine objektive Entscheidungsgrundlage für das Privatisierungsvorhaben schaffen.

Das Bundesministerium der Verteidigung will diese Empfehlungen zwar in seine Überlegungen einbeziehen, hält aber seine bisherige Vorgehensweise für gerechtfertigt und fehlerfrei.

38 Erhebliches Einsparpotenzial bei Fallschirmen und Lufttransportmaterial

Die Bundeswehr ermittelt den Bedarf an Fallschirmen und Lufttransportmaterial anhand veralteter Organisationsgrundlagen. Darin waren Ausstattungsnormen festgelegt, die den tatsächlichen Bedarf weit übertrafen.

Der Bundesrechnungshof kritisierte, dass die Bundeswehr die überzogene Sollausstattung kannte und die Ausstattungsnormen dennoch nicht dem tatsächlichen Bedarf anpasste. So errechnete sie einen zusätzlichen Bedarf an Fallschirmen und Lufttransportmaterial von mehr als 21 Mio. Euro. Ferner bildete die Bundeswehr Wehrpflichtige trotz ihrer kurzen Dienstzeit zu Fallschirmpackern aus. Dies war unwirtschaftlich. Zudem gingen wichtige Materialdaten in Berechnungsverfahren nicht ein, mit denen über eine Aussonderung entschieden wurde. Die Bundeswehr vernichtete noch verwendungsfähiges Material, statt es zu verkaufen.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Mängel im Wesentlichen eingeräumt und zugesichert, sie abzustellen.

39 Übergroße Bestände an handelsüblichem Material

Die Bundeswehr lagerte über Jahrzehnte Material im Wert von mehr als 140 Mio. Euro, obwohl es auf dem Markt jederzeit kurzfristig erhältlich war. Dieses Verfahren band unnötig Kapital, Personal- und Lagerkapazitäten. Material, das nicht in bundeswehrinternen Verpackungsgrößen geliefert wurde, packte die Bundeswehr um und verursachte so vermeidbare Kosten.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr weiterhin handelsübliches Material gelagert hat, obwohl ihr das Einsparpotenzial seit Jahren bekannt war. Er hat empfohlen, alle handelsüblichen Artikel in der Bundeswehr, die der Markt kurzfristig liefern kann, zu erfassen und nicht mehr zu bevorraten. Handelsüblich verpackte Waren sollten aus seiner Sicht nicht umgepackt werden. Die Bundeswehr sollte zudem schon bei der Beschaffung auf die benötigten Gebindegrößen achten. Sie sollte sich dabei an den Standards orientieren, die in der Industrie üblich sind.

40 Munition und pyrotechnisches Material für Ausbildungszwecke: Beschaffungen in Millionenhöhe trotz übergroßer Bestände

Die Bundeswehr hat zu viel Munition und pyrotechnisches Material für Ausbildungszwecke vorrätig. Die Bestände bestimmter Sorten reichen teilweise für Jahrzehnte. Dennoch hat sie weiteres Material beschafft und damit vermeidbare Ausgaben in zweistelliger Millionenhöhe in Kauf genommen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, keine Übungsmunition und kein pyrotechnisches Material mehr zu beschaffen, bis die überhöhten Bestände abgebaut sind. Er empfiehlt, künftig eine Beschaffung „Just-in-Time“ anzustreben. Ein erster Schritt in diese Richtung wäre aus seiner Sicht, nicht mehr Vorräte anzulegen, als in einem Jahr verbraucht werden können.

41 Munition im Ausland: zu hohe Vorräte, unsachgemäße Lagerung, ungeklärte Fehlbestände

Die Munitionslagerung bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr hat erhebliche Mängel gezeigt, die auch die Sicherheit der Soldatinnen und Soldaten beeinträchtigt haben.

So waren die Munitionsbestände im Ausland weit überhöht. Der Munitionsnachweis war fehlerhaft. Die Lagerung war teilweise unsachgemäß. Fehlbestände, z. B. von 45 000 Schuss Munition für Handwaffen, konnten nicht aufgeklärt werden. Auch im Inland fehlte ein vollständiger Überblick über die Munition, die in den Einsatzgebieten gelagert wurde.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass interne Aufsichts- und Kontrolleinrichtungen der Bundeswehr die Mängel nicht schon früher festgestellt und behoben haben. Er hat gefordert, alle Vorgaben für die Munitionsbewirtschaftung und -lagerung bei Auslandseinsätzen systematisch zu überarbeiten.

42 Beschaffungen im Auslandseinsatz: Streitkräfte missachten die Verfahrensvorgaben

Bei dezentralen Beschaffungen im Auslandseinsatz der Kosovo Force (KFOR) und Stabilisation Force (SFOR) hielten sich die Einsatzkontingente der Bundeswehr nicht an die Vorgaben des Bundesministeriums der Verteidi-

gung. Dies hat zu Doppelarbeit zwischen militärischen und zivilen Stellen, vermeidbarem Personal- und Sachaufwand sowie zum Teil weit überhöhten Beschaffungskosten geführt.

Die Bundeswehrverwaltung hat die Aufgabe, den Sachbedarf der Streitkräfte zu decken. Nur in besonderen Ausnahmefällen darf die Truppe selbst Versorgungsgüter dezentral beschaffen. Bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr gingen die dezentralen Beschaffungen jedoch weit über die zulässigen Ausnahmefälle hinaus. Dabei war die Fachaufsicht über die dezentrale Beschaffung unzureichend.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bei der dezentralen Beschaffung wieder zur gesetzlichen Aufgabenverteilung zwischen Streitkräften und Verwaltung zurückzukehren. Zudem sollte die Beschaffungsorganisation gestrafft werden.

43 Munitionsdepots nicht ausgelastet

Die Bundeswehr verfügt über zu hohe Lagerkapazitäten für ihre Munition. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes können sowohl die Lagerflächen als auch die Anzahl der Munitionsdepots erheblich verringert werden. Das spart Betriebskosten in Höhe von jährlich rd. 44 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr diese Missstände schon lange kannte, ohne bisher Abhilfe zu schaffen. Er hat empfohlen, zutreffende Grundlagen für die Berechnung der Lagerkapazitäten zu erarbeiten und den tatsächlich notwendigen Lagerbedarf zu ermitteln. Die Bundeswehr sollte zusätzliche Lagerflächen – z. B. für ausgesonderte Munition – vermeiden und überschüssige Kapazitäten aufgeben.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Mängel eingeräumt und will den Empfehlungen weitgehend folgen. Der Bundesrechnungshof hält die hierfür vorgesehene Zeit von zehn Jahren angesichts des hohen Einsparpotenzials allerdings für zu lang.

44 Gefechtsübungszentrum des Heeres schlecht ausgelastet

Das neu errichtete und mit aufwendiger Simulationstechnik versehene Gefechtsübungszentrum des Heeres könnte besser ausgelastet werden. Ein fehlerhafter Wirtschaftlichkeitsvergleich gab den Ausschlag für einen industriellen Betreiber statt für einen Eigenbetrieb.

Die Bundeswehr hat auf einem Truppenübungsplatz in Sachsen-Anhalt ein Gefechtsübungszentrum errichtet. Es wird in einem Pilotversuch durch die Industrie betrieben. Dort sollen die Soldatinnen und die Soldaten mit einer aufwendigen Simulationstechnik realitätsnah für alle Einsätze ausgebildet werden.

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hatte sich für einen industriellen Betreiber entschieden, weil ein Wirtschaftlichkeitsvergleich Vorteile gegenüber einem Betrieb mit eigenen Kräften versprach. Der Kostenvergleich war aber fehlerhaft, da er nicht alle notwendigen Leistungen berücksichtigte. In einer korrigierten Berechnung war der industrielle Betrieb nicht günstiger als der Eigenbetrieb. Darüber hinaus blieben Einsparmöglichkeiten beim Betrieb der Fahrzeuge ungenutzt. Der Bundesrechnungshof kritisierte, dass das Zentrum rd. vier Monate im Jahr nicht genutzt wurde.

Der Bundesrechnungshof hat Vorschläge gemacht, um die Ausbildungsmöglichkeiten des Zentrums besser zu nutzen. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, die Ablaufplanung zu verbessern und die Zahl der Übungsdurchgänge zu erhöhen.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

45 Verfrühter Abruf von Bundesmitteln

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bundesministerium) hat im Dezember 2002 veranlasst, dass Bundesmittel für ein Förderprojekt abgerufen wurden, ohne dass das Geld zu diesem Zeitpunkt benötigt wurde. Es hat damit gegen das im Haushaltsrecht verankerte Fälligkeitsprinzip verstoßen. Der Bund musste dadurch unnötig Zinsen bezahlen.

Das Bundesministerium vereinbarte mit der Tschechischen Republik, den Wiederaufbau von zwei durch das Hochwasser im August 2002 zerstörten Gewässergütemessstationen an der Elbe sowie die Erneuerung des Zentrallabors in Prag mit bis zu 1 Mio. Euro zu fördern. Es beauftragte eine Förderbank des Bundes (Bank), das Projekt vorzubereiten und abzuwickeln. Das Bundesministerium beabsichtigte, die Mittel noch im Jahre 2002 auszuzahlen, sobald die tschechische Seite dafür die Voraussetzungen geschaffen hatte.

Der Bundesrechnungshof prüfte die finanzielle Abwicklung der Förderung. Er stellte fest, dass das Bundesministerium die Bank im Dezember 2002 zum vollständigen Abruf der Mittel aufgefordert hatte, obwohl diese offensichtlich noch nicht benötigt wurden. Die Bank wickelt ihren Finanzbedarf im so genannten Abrufverfahren ab. Deshalb darf sie nach den einschlägigen Regelungen nur die Mittel aus dem Bundeshaushalt abrufen, die sie am gleichen Tag für fällige Zahlungen benötigt. Es fehlte zudem der Nachweis, dass die tschechische Seite das Geld innerhalb von zwei Monaten benötigen würde, um fällige Rechnungen zu begleichen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert zu prüfen, ob die verantwortlichen Bediensteten in Regress genommen werden können. Er hält dies auch deshalb für geboten, damit die Bediensteten künftig das Fälligkeitsprinzip beachten.

Bundesministerium für Bildung und Forschung

46 Sozialwissenschaftliche Forschungsprojekte ohne Rechtsgrundlage gefördert

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) hat sozialwissenschaftliche Forschungsvorhaben häufig ohne Rechtsgrundlage finanziert.

Nach der Verfassung ist die Forschungsförderung grundsätzlich Aufgabe der Länder. Bund und Länder können jedoch vereinbaren, Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung gemeinsam zu fördern, wenn sie von überregionaler Bedeutung sind. Sie haben zu diesem Zweck eine Rahmenvereinbarung geschlossen, die Inhalt und Form ihrer Zusammenarbeit abschließend regelt. Danach können bestimmte Forschungsvorhaben gemeinsam gefördert werden, sofern der Zuwendungsbedarf, den die Gebietskörperschaften für ein Vorhaben decken, jährlich 255 646 Euro übersteigt.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundesministerium sehr häufig Vorhaben finanzierte, deren Zuwendungsbedarf – zum Teil erheblich – unter dem vereinbarten Mindestbetrag lag.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium Forschungsvorhaben künftig nur nach der geltenden Finanzierungsvereinbarung fördert.

47 Finanzierung des Fachinformationszentrums Karlsruhe

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) trägt seit vielen Jahren einen zu hohen Anteil an der Finanzierung des Fachinformationszentrums Karlsruhe (Fachinformationszentrum). Dies verursacht vermeidbare Ausgaben von rd. 1,8 Mio. Euro jährlich.

Das Fachinformationszentrum erbringt wissenschaftliche und technische Informationsdienstleistungen auf verschiedenen Gebieten. Es deckt seine Ausgaben in Höhe von rd. 30 Mio. Euro (Stand 2001) zu rd. 24 % aus finanziellen Leistungen des Bundesministeriums und der Länder. Der Bund trägt davon wiederum einen Anteil von rd. 85 %.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die gemeinsame Finanzierung durch Bund und Länder im Verhältnis von 85:15 nicht der tatsächlichen Nutzung entspricht. Den umsatzstärksten Geschäftsbereich des Fachinformationszentrums, den Online Service, nutzt der Bund im Verhältnis zu den Ländern zu 60 %. In anderen Bereichen liegt der Nutzungsanteil der Landeseinrichtungen jeweils bei mindestens 50 %.

Das Bundesministerium hatte bereits Ende der 80er-Jahre erfolglos mit den mitfinanzierenden Ländern verhandelt, um den Finanzierungsschlüssel anzupassen. Der Bundesrechnungshof hat es nun aufgefordert, sich mit den Ländern auf einen angemessenen Finanzierungsschlüssel zu einigen. Gelingt dies nicht in einem angemessenen Zeitraum, sollte das Bundesministerium die Finanzierungsvereinbarung mit den Ländern kündigen.

48 Mängel bei IT-Projekt einer großen Forschungseinrichtung

Eine große Forschungseinrichtung hat für rd. 22 Mio. Euro Bundesmittel ein IT-System zur Unterstützung ihrer Verwaltung entwickelt. Die Forschungseinrichtung und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) machten bei der Abwicklung des Projekts u. a. folgende Fehler.

So untersuchte die Forschungseinrichtung erst neun Jahre nach Projektbeginn die Wirtschaftlichkeit des Systems. Zudem vergab sie für das Projekt ohne Ausschreibung für rd. 9 Mio. Euro Aufträge an externe Firmen und verstieß damit gegen das Vergaberecht. Außerdem machte sich die Forschungseinrichtung bei diesem zentralen Projekt zu sehr von Externen abhängig.

Das Bundesministerium finanzierte rd. ein Drittel der Kosten über Zuwendungen, verzichtete aber auf anteilige Rechte an den Entwicklungsergebnissen. Damit verbaute es sich die Möglichkeit, das System auch in anderen Organisationen kostengünstig einzuführen. Ferner versäumte es das Bundesministerium, bei den verschiedenen öffentlichen Auftraggebern der Forschungseinrichtung darauf zu dringen, dass diese standardisierte Bestimmungen für ihre Zuwendungen verwenden. Zusätzliche Entwicklungs-, Schulungs- und Nutzungskosten des Systems sind die Folge, die die angewandte Forschung unnötig verteuern.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, anteilige Rechte an Produkten der Forschungseinrichtung zu wahren sowie darauf hinzuwirken, dass die vereinheitlichten Bewilligungsbestimmungen angewendet werden. Ferner soll die Forschungseinrichtung ihre Abhängigkeit von Dritten abbauen.

Allgemeine Finanzverwaltung

49 Abzugsbesteuerung bei Software-Überlassungen

Die Abzugsbesteuerung von Software-Überlassungen aus dem Ausland unterliegt komplizierten Regelungen. Ein ordnungsgemäßer und einheitlicher Gesetzesvollzug ist deshalb kaum gewährleistet.

Wer Software von ausländischen Unternehmen erwirbt, ist unter bestimmten Umständen verpflichtet, von der vereinbarten Vergütung Abzugssteuer (zur Zeit 20 %) einzubehalten und an die Finanzverwaltung abzuführen. Spiegelbildlich werden deutsche Software-Exporteure mit

ausländischer Abzugssteuer belastet, die der deutsche Fiskus unter bestimmten Voraussetzungen steuermindernd berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass von Vergütungen für Software-Überlassungen aus dem Ausland nur sehr selten eine Abzugssteuer einbehalten und an das zuständige Finanzamt abgeführt wurde, obwohl dies in vielen Fällen erforderlich gewesen sein dürfte. Dies hatte insbesondere zwei Gründe: Die zuständigen Finanzämter erkannten zum einen häufig nicht, dass Software entgeltlich überlassen wurde. Zum anderen mangelte es bei den Beteiligten (Steuerpflichtigen, Angehörigen der steuerberatenden Berufe und Bediensteten der Finanzämter) an den erforderlichen Rechtskenntnissen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, ein umfassendes Schreiben zur grenzüberschreitenden Software-Überlassung herauszugeben. Zudem sollte verstärkt durch Außenprüfungen geklärt werden, ob steuerlich erhebliche Tatbestände vorlagen. Trotz solcher Hilfestellung besteht allerdings die Gefahr, dass den Finanzämtern auch weiterhin steuerpflichtige grenzüberschreitende Software-Überlassungen nur lückenhaft bekannt werden. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen daher aufgefordert zu prüfen, ob in den Doppelbesteuerungsabkommen gegenseitig auf einen Steuerabzug für grenzüberschreitende Software-Überlassungen verzichtet werden kann. Hierdurch

- wäre eine gleichmäßige steuerliche Behandlung der beteiligten in- und ausländischen Unternehmen am Handel mit Software gewährleistet;
- ließen sich Probleme bei der Abgrenzung verschiedener Software-Arten (System-, Individual- oder Standardsoftware) vermeiden;
- wären inländische Empfänger ausländischer Software von der Klärung oftmals schwieriger rechtlicher und technischer Fragen entlastet sowie von einem nicht unerheblichen Haftungsrisiko befreit;
- könnte die deutsche Finanzverwaltung auf die aufwendige Berücksichtigung ausländischer Abzugssteuer bei der Besteuerung inländischer Software-Exporteure verzichten, die zulasten des deutschen Steueraufkommens geht.

Diese Vorteile dürften etwaige Ausfälle an letztlich nur zufällig erhobener Abzugssteuer vertretbar erscheinen lassen. Ein entsprechender Verzicht würde zur Steuervereinfachung und zu mehr Steuergerechtigkeit beitragen.

50 Unzureichende Besteuerung im Rotlichtmilieu

Den Finanzämtern ist es nur in Einzelfällen gelungen, Umsätze und Einkünfte aus dem Rotlichtmilieu zu besteuern. Bei geschätzten Einnahmen/Umsätzen der Prostituierten in Höhe von mehr als 6 Mrd. Euro jährlich hat dies zu Steuerausfällen von rd. 2 Mrd. Euro geführt. Weitere erhebliche Steuerausfälle haben ihre Ursache in der Nichtbesteuerung der Zuhälter und der unzureichenden Besteuerung der Bordelle und bordellartigen Betriebe.

Für die Steuerpflicht ist es unerheblich, ob ein Verhalten gegen ein Gesetz oder gegen die guten Sitten verstößt. Deshalb sind auch Umsätze und Einkünfte aus Prostitution, Zuhälterei sowie aus dem Betrieb von Bordellen und vergleichbaren Einrichtungen zu besteuern.

Der Bundesrechnungshof stellte erhebliche Mängel bei der Besteuerung im Rotlichtmilieu fest. Um diese Steuerausfälle zu vermeiden, schlägt er folgende Maßnahmen vor:

- Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) sollte darauf hinwirken, dass im Rotlichtmilieu erzielte Umsätze und Einkünfte bundeseinheitlich besteuert werden.
- Abweichend von der bisher völlig unzulänglichen üblichen Besteuerung der Prostituierten sollte ein besonderes Verfahren eingeführt werden. Die Betreiberinnen und Betreiber von Bordellen, bordellartigen Betrieben, Model- oder Terminwohnungen sowie von Call-, Begleit- und Escortdiensten sollten als Haftende oder als Steuerschuldner eine pauschale Steuer für die in ihren Betrieben selbstständig tätigen Prostituierten abführen.
- Bei bordellartigen Betrieben sollten die Finanzbehörden zunächst deren Betreiberinnen und Betreiber möglichst vollständig erfassen. Anschließend sollten sie ebenso wie bei den Bordellen die Höhe der Umsätze und Einkünfte sowie der tatsächlich gezahlten Löhne durch regelmäßigen Einsatz der Außendienste (einschließlich der Steuerfahndung) prüfen.
- Die Zusammenarbeit zwischen den Finanzbehörden und anderen Behörden (insbesondere mit der Kriminalpolizei, der Staatsanwaltschaft und den kommunalen Behörden) ist zu verbessern. Dies betrifft vor allem einen stetigen Informationsaustausch. Das Bundesministerium sollte die dafür notwendige Kooperation in die Wege leiten und koordinieren.
- Die Finanzbehörden müssen die festgesetzten Steuern notfalls durch einen Arrest in das Vermögen der Steuerpflichtigen eintreiben.
- Schließlich empfiehlt der Bundesrechnungshof, die Vorschriften derjenigen Rechtsgebiete aufeinander abzustimmen, die die Prostitution regeln oder berühren.

51 Vermeidbare Einnahmeausfälle bei der Versicherungsteuer

Die Bundesaufsicht über die von den Ländern verwaltete Versicherungsteuer ist unzureichend. Durch Mängel bei der Steuerverwaltung, insbesondere bei der Steuerprüfung, entgehen dem Bund jährlich erhebliche Steuereinnahmen. Da die Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht gewährleistet ist, wird zudem der Wettbewerb auf dem Versicherungsmarkt verzerrt.

Der Bundesrechnungshof hatte schon im Jahre 2001 festgestellt, dass das Bundesministerium der Finanzen (Bun-

desministerium) die Bundesaufsicht bei der Versicherungsteuer nicht hinreichend ausübte. Die aktuelle Prüfung hat erneut schwerwiegende Mängel offenbart. Das Bundesministerium hat hingenommen, dass die Versicherungsteuer-Außenprüfung und der Innendienst in einigen Ländern personell unterbesetzt sind. Große Versicherungsgesellschaften bleiben deshalb ungeprüft. Zudem fehlt im Bundesministerium eine sachgerechte personelle Ausstattung, um die Rechts- und Fachaufsicht hinreichend wahrzunehmen. Auch die Besteuerung der Kernanlagen-Sachversicherungen ist unzureichend. Die Länder haben dazu Erlasse herausgegeben, die Rechtsfehler enthalten. So erheben sie auf diese Versicherungsform statt Versicherungsteuer seit geraumer Zeit Feuerschutzsteuer. Im Gegensatz zur Versicherungsteuer steht die Feuerschutzsteuer den Ländern zu. Für den Bund fällt deshalb Versicherungsteuer aus.

Die Mängel haben insgesamt zu Steuerausfällen und Zinsnachteilen des Bundes in Höhe eines dreistelligen Millionenbetrages geführt. Die Rechtzeitigkeit, Vollständigkeit, Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung sind bei der Versicherungsteuer nicht gewährleistet. Dadurch wird der Wettbewerb auf dem Versicherungsmarkt verzerrt.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, die Aufsicht über die Steuerauftragsverwaltung der Länder entschlossen wahrzunehmen. Es sollte insbesondere Qualitätsmaßstäbe für die Verwaltung der Versicherungsteuer vorgeben. Die betroffenen Bundesländer sollte es anhalten, schnellstmöglich eine ordnungsgemäße und hinreichend wirksame Verwaltung sicherzustellen.

52 Umsatzsteuerbefreiung der Auftragsforschung staatlicher Hochschulen verstößt gegen europäisches und nationales Steuerrecht

Forschen staatliche Hochschulen im Auftrag Dritter, so sind diese Leistungen in Deutschland von der Umsatzsteuer befreit. Diese Steuerbefreiung verstößt gegen europäisches und nationales Steuerrecht und verzerrt den Wettbewerb zum Nachteil nicht staatlicher Forschungsinstitute.

Der Europäische Gerichtshof hat Mitte des Jahres 2002 entschieden, dass Deutschland mit der Umsatzsteuerbefreiung für die Auftragsforschung staatlicher Hochschulen EU-Recht verletzt. Der Bund hat die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes bis jetzt aber noch nicht in nationales Recht umgesetzt.

Zudem streben die Länder an, die Auftragsforschung gegen Bezahlung grundsätzlich als hoheitliche Tätigkeit anzusehen. Auch dies hätte eine Nichtbesteuerung zur Folge. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist dieses Ziel weder mit dem nationalen Steuerrecht noch mit EU-Recht vereinbar. Der Wettbewerb würde weiter zulasten privater Forschungsinstitute verzerrt. Der Bundesrepublik Deutschland droht außerdem erneut ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof.

Das Bundesministerium der Finanzen sieht in seinem Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2003 vor, die beanstandete Umsatzsteuerbefreiung aufzuheben. Daneben schlägt der Bundesrechnungshof vor, die ertragsteuerliche Einordnung der Auftragsforschung zu überdenken und eine Rechtslage herbeizuführen, die dem EU-Recht entspricht.

53 Zinsschaden in Millionenhöhe durch zu späte Steuerfestsetzungen und zu geringe Vorauszahlungen

Die Finanzämter haben in finanziell bedeutsamen Fällen die Steuererklärungen nicht rechtzeitig angefordert und bearbeitet. Zudem haben sie zu geringe Steuervorauszahlungen nicht erhöht, sodass Steuerpflichtige Zinsvorteile hatten. Allein bei den vom Bundesrechnungshof in sechs großen Finanzämtern geprüften 228 Fällen entstanden Bund und Ländern deshalb Zinsschäden in zweistelliger Millionenhöhe.

Steuerpflichtige Selbstständige und Unternehmen haben bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer vierteljährliche Vorauszahlungen auf die festzusetzende Jahressteuer zu leisten. Die Höhe der Zahlungen soll die Jahressteuerschuld annähernd abdecken, um ein zeitnahes und stetiges Steueraufkommen zu sichern.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter auch Jahressteuererklärungen nicht sofort bearbeiteten, bei denen hohe Nachzahlungen zum Jahresabschluss zu erwarten waren. Die Vorauszahlungen setzten sie auf Antrag ungeprüft herab. Eigene Erkenntnisse über abweichende Besteuerungsgrundlagen wie Informationen über Gewinnausschüttungen, Umstrukturierungen von Unternehmen, Lageberichte und Pressemitteilungen werteten sie nicht für eine Erhöhung der Vorauszahlungen aus. Dadurch wurde das Steueraufkommen zumindest zeitweise erheblich gemindert.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen aufgefordert, bei den obersten Finanzbehörden der Länder darauf hinzuwirken, dass finanziell bedeutende Steuerfälle zeitnah veranlagt werden. Ebenso sind die Vorauszahlungen in angemessener Höhe festzusetzen. Dazu sollten alle Erkenntnisquellen genutzt werden. Der Bundesrechnungshof hat ferner angeregt, die Steuerpflichtigen gesetzlich zu verpflichten, angemessene Vorauszahlungen zu leisten. Sollte ein Steuerpflichtiger seine Zahlungen nicht rechtzeitig anpassen, könnte ein Zuschlag erhoben werden.

54 Drohende Steuerausfälle aufgrund moderner Kassensysteme

Die Finanzbehörden können falsche Angaben über eingenommene Bargelder nicht mehr aufdecken. Grund dafür sind neue Kassensysteme und elektronische Registrierkassen, die Steuerpflichtige mit umfangreichen Bareinnahmen zunehmend für die Aufzeichnung ihrer Bargeschäfte verwenden. Bei diesen Systemen lassen sich eingegebene Daten sowie im System erzeugte Registrier- und Kontrolldaten ohne nachweisbare Spuren verändern.

Bei Bargeldgeschäften in mehrstelliger Milliardenhöhe drohen nicht abschätzbare Steuerausfälle.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Aufzeichnungen von Bargeschäften durch elektronische Registrierkassen und Kassensysteme der jüngsten Bauart nicht den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechen. Sie können nicht als vollständig, richtig und zeitgerecht bewertet werden.

Das Bundsministerium der Finanzen (Bundesministerium) teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Es will sich aber erst im Herbst 2003 mit diesem Problem befassen, nachdem es technische Informationen eingeholt hat.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, unverzüglich dafür zu sorgen, dass für die Aufzeichnung von Bargeschäften nur elektronische Kassen und Kassensysteme eingesetzt werden, die eingriffssicher im Sinne der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung sind. Um nicht technischen Entwicklungen hinterherzulaufen, könnte das Bundesministerium den Nutzern elektronischer Kassen auferlegen, die Eingriffssicherheit nachzuweisen. Der Nachweis ließe sich wie bei technischen Messgeräten durch Bauartzulassungen und/oder Zertifizierungen erbringen.

55 Erstattungs- und Vergütungsregelung bei der Mineralölsteuer überflüssig

Das Bundesministerium der Finanzen hat mit einer Erstattungs- und Vergütungsregelung im Mineralölsteuerrecht den Handel mit versteuerten Kraftstoffen gegenüber dem Handel mit anderen verbrauchsteuerpflichtigen Waren begünstigt. Dies ist eine systemwidrige Subvention, die abgeschafft werden sollte.

Laut § 53 der Mineralölsteuer-Durchführungsverordnung (MinöStV) wird dem Verkäufer von versteuerten Kraftstoffen (Benzin, Dieselkraftstoff) unter bestimmten Voraussetzungen die im Verkaufspreis enthaltene Mineralölsteuer erstattet oder vergütet. Diese Regelung greift, wenn der Käufer zahlungsunfähig wird. Die Vorschrift soll den Mineralölhandel bei Zahlungsausfällen entlasten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes handelt es sich bei dieser Vorschrift um eine systemwidrige Subvention des Mineralölhandels. Bei anderen verbrauchsteuerpflichtigen Waren gibt es keine vergleichbaren Entlastungen. Es gibt auch keine spezifischen Gründe, den Mineralölhandel zu bevorzugen. Der Bundesrechnungshof hält diese Entlastung für nicht notwendig.

56 Deutsche Post AG zahlt bisher kein Entgelt für das Recht zur Vermarktung von Briefmarken

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat der Deutsche Post AG das Recht zur Vermarktung von Briefmarken überlassen, ohne dafür ein Entgelt zu verlangen. Es hat damit nicht die gesetzliche Möglichkeit genutzt, dem Bundeshaushalt die Gewinne zuzuführen, die beim Verkauf der Marken an Sammler erzielt werden.

Die Deutsche Post AG hat das gesetzliche Exklusivrecht, die vom Bundesministerium ausgegebenen Briefmarken zu vervielfältigen und zu verwenden, um damit Postdienstleistungen abzugelten. Ihr ist vertraglich auch das Recht zu deren Vermarktung übertragen worden. Dabei werden Briefmarken in erster Linie an Sammler verkauft. Damit erzielt die Deutsche Post AG jährliche Gewinne von 150 Mio. Euro bis 375 Mio. Euro.

Mit der Neufassung des Postgesetzes sah der Gesetzgeber die Möglichkeit vor, Vermarktungsrechte an Briefmarken gegen ein Entgelt an Lizenznehmer zu übertragen. Das Bundesministerium übertrug jedoch der Deutsche Post AG mehrfach das Recht, ohne ein Entgelt auszuhandeln.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, unverzüglich mit der Deutsche Post AG über ein Entgelt zu verhandeln, um Überschüsse an den Bund abzuführen. Das Bundesministerium hat zugesagt, entsprechende Verhandlungen einzuleiten.

57 Abrechnungsverfahren für Pensionsbeiträge der Post-Aktiengesellschaften führt zu Mehrausgaben des Bundes in zweistelliger Millionenhöhe

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat den drei Post-Aktiengesellschaften Deutsche Post AG, Deutsche Telekom AG und Deutsche Postbank AG ein vereinfachtes Abrechnungsverfahren eingeräumt, um ihre Beiträge für die Pensionen und Krankenbeihilfen (Versorgungsleistungen) der Postpensionäre zu ermitteln. Dieses Verfahren belastet den Bundeshaushalt jährlich mit Mehrausgaben in zweistelliger Millionenhöhe.

Die Aktiengesellschaften haben für die Versorgungsleistungen an Postpensionäre Beiträge an die Postunterstützungskasse zu zahlen. Die Postunterstützungskasse zahlt dann die Pensionen und Krankenbeihilfen aus. Soweit die von den Aktiengesellschaften an die Postunterstützungskasse abgeführten Beiträge nicht ausreichen, um die laufenden Versorgungsleistungen für die Postpensionäre zu bezahlen, muss der Bund den Differenzbetrag ausgleichen. Die Unternehmen zahlten in den drei Jahren 2000 bis 2002 zusammen rd. 4,9 Mrd. Euro, während der Bund in dieser Zeit rd. 13,8 Mrd. Euro aufwenden musste.

Bis heute kann das Bundesministerium nicht sicherstellen, dass die Aktiengesellschaften ihrer gesetzlichen Beitragspflicht in vollem Umfang nachkommen. So verzichtete das Bundesministerium darauf, die Unternehmen anzuweisen, prüffähige Unterlagen vorzulegen. Stattdessen räumte es ihnen im Jahre 2001 rückwirkend ein vereinfachtes Abrechnungsverfahren ein, das allein für das Jahr 2000 Rückzahlungen an die Aktiengesellschaften von rd. 25 Mio. Euro und damit Mehrausgaben des Bundes in gleicher Höhe zur Folge hatte.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Berechnungsgrundlagen für die Beiträge neu zu fassen. Insbesondere sollte es die Bemessungsgrundlagen nicht mehr pauschal, sondern personenbezogen ermitteln. Bemessungsgrundlage sind die Bruttobezüge der aktiven und die fiktiven Bruttobezüge der „beurlaubten“ Beamten, die in den Unternehmen mittlerweile als Angestellte arbeiten. Da die Abrechnungen der Unternehmen vom Bundesministerium nur unter Vorbehalt anerkannt wurden, sollte die neue Regelung rückwirkend auch für die Jahre ab 2000 gelten. Höhere Beiträge sind von den Aktiengesellschaften nachzufordern.

Bundesanstalt für Arbeit

58 Freie Förderung: Projektförderung als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat sich nicht bewährt

Bei der Freien Förderung von Arbeitslosen haben sich Projekte als Instrument der aktiven Arbeitsförderung in der Praxis nicht bewährt.

Die Freie Förderung räumt den Arbeitsämtern die Möglichkeit ein, die gesetzlich geregelten Leistungen zur Arbeitsförderung durch freie Leistungen zu erweitern. Dazu zählen beispielsweise die Kosten für Nachweise und Kurzqualifizierungen (Gesundheitszeugnis, Gabelstaplerschein, Schweißerpass), die eine unmittelbare Arbeitsaufnahme ermöglichen.

Die Arbeitsämter konnten bei der Freien Förderung aber auch Projekte zur Eingliederung von Arbeitslosen entwickeln und finanziell fördern. Der Bundesrechnungshof prüfte derartige Projekte. Das Ergebnis war überwiegend negativ. Die Arbeitsämter vernachlässigten oftmals das vorrangige Ziel, möglichst viele Arbeitslose nachhaltig in den regulären Arbeitsmarkt einzugliedern. Bei der Mehrzahl der geprüften Projekte bestand ein erhebliches Missverhältnis zwischen Förderaufwand und Eingliederungserfolg.

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) als übergeordnete Behörde hatte die Gestaltung von Projekten der Freien Förderung unzureichend geregelt. Im Februar 2003 setzte sie die Projektförderung im Rahmen der Freien Förderung bis auf weiteres aus. Die Bundesanstalt vertritt die Auffassung, dass sie die vom Bundesrechnungshof geforderten Rahmenregelungen zur Projektförderung damit vorerst nicht erlassen müsse. Die Arbeitsämter haben die vom Bundesrechnungshof geprüften Förderprojekte zwischenzeitlich eingestellt oder modifiziert.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die gegenwärtige Beschränkung der Freien Förderung auf Individualhilfen an Arbeitnehmer gesetzlich festzuschreiben. Soweit die Bundesanstalt bei derzeitiger Rechtslage beabsichtigt, die Projektförderung wieder zuzulassen, sollte sie verbindliche Rahmenregelungen entwickeln und die Voraussetzungen für ein wirksames Controlling schaffen.

59 Zuwendungen an Berufsbildungs- und Berufsförderungswerke ohne Förderbedarf

Die Landesarbeitsämter haben Zuwendungen für den Aufbau von Berufsbildungs- und Berufsförderungswerken gewährt, ohne hinreichend zu prüfen, ob diese wegen ihres Vermögens der Förderung bedurften. Dies aber setzt das Gesetz voraus. Sie haben auch nicht ausreichend geprüft, ob die Fördervoraussetzungen im Einzelfall erfüllt waren. Die Prüfungen zogen sich über längere Zeit hin, weil die Einrichtungen die erforderlichen Unterlagen nicht zeitgerecht, nicht vollständig oder überhaupt nicht vorlegten.

Der Bundesrechnungshof hat eine ordnungsgemäße Prüfung der Zuwendungsvoraussetzungen gefordert. Unabhängig davon regt er an zu prüfen, ob die Einrichtungen noch durch Zuwendungen gefördert werden sollen. Ihnen stehen über die laufenden Einnahmen aus den Kostensätzen genügend Mittel zur Verfügung, um Neuinvestitionen, Ersatzbeschaffungen und Modernisierungen aus eigener Kraft zu finanzieren. Die Förderung sollte in jedem Fall beschränkt werden.

60 Psychologischer Dienst der Bundesanstalt für Arbeit zu personal- und zeitaufwendig

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) hat an personal- und zeitaufwendigen Verfahren im Psychologischen Dienst festgehalten. Außerdem hat sie die so genannte Supervision für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingeführt, ohne dass sie den Nutzen und die Kosten dieses Angebotes sowie den Bedarf im Einzelfall untersucht hatte.

Der Psychologische Dienst der Bundesanstalt beschäftigt rd. 420 Psychologinnen und Psychologen sowie 560 Hilfskräfte, die überwiegend in den Arbeitsämtern eingesetzt sind. Sie fertigen psychologische Gutachten. Diese werden benötigt, um Entscheidungen über die Arbeitslosen-Vermittlung oder die Gewährung von Leistungen zu treffen. Zu einem kleinen Teil ist der Psychologische Dienst auch intern tätig, z. B. bei der Betreuung von Beschäftigten der Bundesanstalt und bei der Personalgewinnung.

Psychologinnen und Psychologen einiger Arbeitsämter hatten Verfahren entwickelt, die die Fragen der Vermittlungs- und Beratungsfachkräfte mit geringerem Aufwand und in kürzerer Zeit beantworteten als die bisher geforderte psychologische Begutachtung. Die Bundesanstalt lehnte diese einfachen Verfahren ab. Ihre angeblichen Nachteile beanstandete sie bei anderen Leistungen des Psychologischen Dienstes jedoch nicht.

Auch bei der Unterstützung der Berufswahl von Jugendlichen achtete die Bundesanstalt nicht darauf, möglichst wenig aufwendige Verfahren zu nutzen. Sie hielt die Arbeitsämter nicht dazu an, die zur Erleichterung der Berufswahl entwickelten IT-gestützten Berufswahltests

anzuwenden. Stattdessen nahmen einige Arbeitsämter auch hier eine psychologische Begutachtung bei den Jugendlichen vor.

Die Bundesanstalt bildete einige Psychologinnen und Psychologen für die Supervision der Beschäftigten fort, ohne zuvor den Nutzen und den Aufwand für diese neue interne Leistung gegenüberzustellen. Die Supervision soll die Arbeitsqualität sichern und verbessern, indem die Beschäftigten über die tägliche Arbeit reflektieren. Im Einzelfall wird nicht geprüft, ob ein Bedarf für die von den Beschäftigten gewünschte Supervision besteht.

Die Bundesanstalt sollte die unwirtschaftlichen Verfahren im Psychologischen Dienst aufgeben. Der Bundesrechnungshof hat Verfahren im Psychologischen Dienst vorgeschlagen, die die Ausgaben der Bundesanstalt verringern werden.

Teil III

Weitere Prüfungsergebnisse

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt

61 Deutschlandradio zahlt Bundeszuschüsse in Millionenhöhe zurück

Das Deutschlandradio hat nach einem Vergleich Zuschüsse in Höhe von 7,5 Mio. Euro an die Bundeskasse zurückgezahlt, die der Vorgängereinrichtung Deutschlandfunk gewährt worden waren. Der Sender hatte die Rückforderung, die das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes geltend gemacht hat, zunächst bestritten und beim Verwaltungsgericht Köln geklagt.

Die überwiegend durch Zuschüsse des Bundes finanzierten Rundfunkanstalten Deutschlandfunk und RIAS Berlin wurden durch einen Staatsvertrag zum 1. Januar 1994 in das Deutschlandradio überführt. Die Anstalt ist eine von den Ländern errichtete Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes ergaben für die Jahre 1992 und 1993, dass der Deutschlandfunk

- zweckgebundene Mittel anderweitig verwendet hatte (2,9 Mio. Euro);
- unter Vorbehalt geleistete Zahlungen zurückerhalten und an den Bund nicht abgeführt hatte (2,1 Mio. Euro, einschließlich Zinsen);
- überhöhte Ausgaben geltend gemacht hatte (1,2 Mio. Euro) und
- einen Teil des Haushaltsüberschusses aus dem Jahre 1993 nicht abgeführt hatte (2 Mio. Euro).

Der Bundesrechnungshof empfahl dem Bundesministerium, insgesamt 8,2 Mio. Euro zurückzufordern. Dieses stimmte zu.

Im Jahre 2002 einigten sich die zuständige Beauftragte des Bundes für Kultur und Medien und das Deutschlandradio auf einen vom Verwaltungsgericht vorgeschlagenen Vergleich, dem Bund 7,5 Mio. Euro zu erstatten.

Bundesministerium des Innern

62 Fahrtkostenerstattung nach dem Reisekosten- und Trennungsgeldrecht zu aufwendig und unzeitgemäß

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat die Regelungen des Bundesreisekostenrechts seit fast 30 Jahren nicht mehr grundlegend überarbeitet. Sie werden den heutigen Lebensumständen teilweise nicht mehr gerecht. Bei der Erstattung von Fahrtkosten entsteht ein Verwaltungsaufwand, der in hohem Maße unwirtschaftlich ist.

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes,

- die Vorschriften des Reisekosten- und Trennungsgeldrechts zur Erstattung von Fahrtkosten grundsätzlich zu reformieren und den heutigen Lebensumständen anzupassen,
- einfache und kostengünstige Abrechnungsverfahren zu gewährleisten sowie
- allen Antragstellenden gleiche Rechte einzuräumen,

aufgegriffen und zwischenzeitlich in einem Referentenentwurf zur Änderung des Bundesreisekostengesetzes weitgehend berücksichtigt.

63 Organisationsmängel bei der Aufteilung von Regierungsfunktionen auf Berlin und Bonn beseitigen

Die Bundesregierung hat die Aufgaben ihrer Ressorts zumeist nicht aufgrund systematischer Organisationsuntersuchungen auf die Standorte Berlin und Bonn aufgeteilt. Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, dass mit der derzeitigen Aufgabenteilung weder Organisationsmängel noch Aufgabenüberlappungen zwischen den Ressorts beseitigt wurden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Ressorts ihr Personal überwiegend nach Gesichtspunkten der Freiwilligkeit und Sozialverträglichkeit auf die Dienstsitze verteilten. In vielen Ressorts lag den Organisations- und Aufgabenstrukturen keine konsequente, auf Ziel- und Programmstrukturen ausgerichtete Aufgabenkritik zugrunde.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Organisation der Ressorts an den beiden Standorten grundlegend zu verbessern. Dies würde dazu beitragen, unnötige Kosten und negative Auswirkungen der Aufteilung auf die Effizienz der Regierungstätigkeit zu vermeiden. Aus diesem Grund sollten die Ressorts ihre jeweiligen politisch-konzeptionellen und strategisch bedeutenden Kernaufgaben festlegen. Diese Aufgaben sollten sie in Berlin wahrnehmen und die verbleibenden Tätigkeiten in Bonn erledigen. So ließe sich auch erreichen, dass die Bundesministerien sich reorganisieren und ihre Strukturen verschlanken.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat den Bericht des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat die Bundesregierung aufgefordert, die notwendigen aufgabenkritischen Untersuchungen unverzüglich nachzuholen. Bis zu den Haushaltsberatungen im September 2003 sollte sie darstellen, wie die Aufgaben der Ressorts sinnvoll auf die Standorte Berlin und Bonn aufgeteilt werden können. Darüber erwartet der Ausschuss im September 2004 einen mit dem Bundesrechnungshof abgestimmten Bericht des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Finanzen.

Bundesministerium der Finanzen

64 Zwei Länder zahlen überhöhte Kostenerstattungen zurück

Rund 4 Mio. Euro zu viel hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) zwei Ländern gezahlt, die Verwaltungsaufgaben beim Bau und der Betreuung von Gebäuden des Bundes übernommen hatten. Dies führte der Bundesrechnungshof auf unzutreffende Abrechnungsgrundlagen der Länder zurück. So rechnete ein Land Verwaltungskosten für Bundesbauten ab, die es gar nicht betreut hatte. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die nicht gerechtfertigten Zahlungen zurückzufordern.

Das Bundesministerium hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel anerkannt und die Überzahlungen mit den Ländern verrechnet.

65 Zollspezifische Ausbildung für Angehörige des Zoll Ski Teams

Die Sportlerinnen und Sportler des Zoll Ski Teams sollen nach Kritik des Bundesrechnungshofes künftig eine zollspezifische Fachausbildung mit Leistungskontrollen bekommen. Die Zollverwaltung fördert mit dem Zoll Ski Team Nachwuchssportlerinnen und -sportler für den Spitzensport. Bisher werden sie im einfachen Dienst der Zollverwaltung eingestellt, durchlaufen aber nicht den zollüblichen Vorbereitungsdienst. Stattdessen verrichten sie ihren Dienst überwiegend in Form von Training und Wettkämpfen. Das widerspricht dem Laufbahnrecht der Zollverwaltung.

Der Bundesrechnungshof hat die Einstellungs- und Ausbildungspraxis bei den Angehörigen des Zoll Ski Teams kritisiert. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat zugesagt, die Mängel bei der Ausbildung und der Zuerkennung der Laufbahnbefähigung abzustellen. Dazu soll es eine besondere fachtheoretische Unterweisung geben, die auf die Sportlerinnen und Sportler im Zoll Ski Team zugeschnitten ist. Der Ausbildungserfolg wird künftig durch Leistungskontrollen überprüft. Der Bundesrechnungshof wird prüfen, ob das Bundesministerium die angekündigten Maßnahmen umgesetzt hat.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

66 Einsparungen durch gemeinsame Broschürenreihe der Rentenversicherungsträger

Die Rentenversicherungsträger haben eine gemeinsame Broschürenreihe herausgegeben. Dadurch können jährliche Synergieeffekte in Millionenhöhe erzielt werden.

Bisher setzten die Rentenversicherungsträger für ihre Öffentlichkeitsarbeit u. a. drei verschiedene Broschürenreihen ein. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Verband) Informationsbroschüren für seine Mitglieder herausgab. Daneben informierte die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Bundesversicherungsanstalt) die Versicherten nahezu ausschließlich mit eigenen Broschüren. Die Landesversicherungsanstalten verwendeten vorzugsweise die Broschüren eines privaten Verlages. Diese Broschüren waren für die Träger erheblich teurer als der Bezug der Broschüren des Verbandes oder der Bundesversicherungsanstalt.

Der Bundesrechnungshof hat den Rentenversicherungsträgern empfohlen, ihre Öffentlichkeitsarbeit stärker zu koordinieren und eine gemeinsame Broschürenreihe herauszugeben. Er erwartet, dass insbesondere wegen der höheren Auflage die Herstellungskosten je Broschüre sinken. Auch der Verzicht auf kommerzielle Broschüren wird zu Einsparungen führen.

67 Grundvermögen wird bei der Gewährung von Sozialleistungen künftig einheitlich berücksichtigt

Bei der Gewährung von Sozialleistungen soll das Grundvermögen der Antragstellerinnen und Antragsteller in Zukunft einheitlich berücksichtigt werden. Dazu trägt eine

Arbeitshilfe bei, die die Bundesanstalt für Arbeit auf Anregung des Bundesrechnungshofes für eigene Zwecke sowie für die zuständigen Ministerien erstellt hat.

Der Bezug mancher Sozialleistungen setzt voraus, dass die Antragstellerinnen oder Antragsteller ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können. Sie erhalten keine Sozialleistungen, wenn sie Grundvermögen haben, dessen Wert eine bestimmte Grenze überschreitet.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Verwaltungen den Verkehrswert von Grundvermögen entweder gar nicht oder mit ungenauen oder komplizierten Verfahren ermittelten. Deshalb kamen sie zu uneinheitlichen oder falschen Grundlagen für die Bewilligung der Sozialleistungen. Beispielsweise akzeptierten sie mehr als zehn Jahre zurückliegende Kaufpreise. Die Wertermittlungen dauerten bis zu einem halben Jahr und verursachten einen hohen Aufwand.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, zur Wertermittlung Grundstücksmarktberichte oder Kaufpreissammlungen heranzuziehen, wenn keine aktuellen Kaufpreise oder Verkehrswertgutachten verfügbar sind. Diese erstellen die regionalen Gutachterausschüsse.

Die Bundesministerien haben die Vorschläge des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und umgesetzt. Die Bundesanstalt für Arbeit hat eine Arbeitshilfe zur Ermittlung des Verkehrswertes erstellt. Diese liefert auch Hinweise für die Zusammenarbeit mit den Gutachterausschüssen.

Bundesministerium der Verteidigung

68 Fehlerhafte Personal- und Materialausstattung sowie unwirtschaftlicher Betrieb der Instandsetzungsbataillone des Heeres

Die Instandsetzungsbataillone des Heeres nahmen Aufgaben wahr, für die sie keinen Auftrag hatten. Personelle Überkapazitäten, unnötiges Material und Werkzeug sowie unwirtschaftliche Betriebsabläufe behinderten und verteuerten die Instandsetzung. Zwischen Friedens- und Einsatzaufgaben der Bataillone war nicht militärisch und wirtschaftlich sinnvoll unterschieden worden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Instandsetzungseinrichtungen so mit Personal und Material auszustatten, wie es die Aufträge und eine am Einsatz orientierte Ausbildung erfordern. Er hat weiter empfohlen, überschüssiges Material und Werkzeug schnell zu verwerten und die Betriebsabläufe zu verbessern.

Das Bundesministerium der Verteidigung will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes erst bei der geplanten neuen Struktur der Instandsetzungseinrichtungen berücksichtigen. Dagegen hält der Bundesrechnungshof umgehende Maßnahmen für erforderlich, damit keine weiteren vermeidbaren Kosten entstehen.

69 Auflagen bei der Projektierung eines neuen Schützenpanzers

Die Bundeswehr schloss einen Vertrag im Wert von rd. 200 Mio. Euro zur Projektierung eines neuen Schützenpanzers ab. Im Vorfeld prüfte der Bundesrechnungshof die militärischen, technischen und finanziellen Grundlagen für die geplante Ablösung des veralteten Schützenpanzers. Er teilte seine kritischen Anmerkungen und Hinweise dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) rechtzeitig mit und wies auch auf Einsparmöglichkeiten in Höhe von rd. 2 Mrd. Euro hin, die sich bei der späteren Beschaffung erzielen ließen. Das Bundesministerium schloss sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes jedoch in wesentlichen Punkten nicht an.

Dagegen griff der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die Bedenken des Bundesrechnungshofes auf und stimmte dem Projekt nur unter einer Reihe von Auflagen zu, in denen wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes enthalten sind.

Der Bundesrechnungshof wird in begleitenden Prüfungen das Rüstungsvorhaben weiter verfolgen. Dabei wird er besonders darauf achten, dass Vorgaben und Auflagen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages eingehalten werden.

70 Risiken der Privatisierungsvorhaben „Neues Flottenmanagement“ und „Neues Bekleidungsmanagement“ aufgezeigt

Nach Kritik des Bundesrechnungshofes an den Privatisierungsvorhaben „Neues Flottenmanagement“ und „Neues Bekleidungsmanagement“ hat das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) Auflagen zu den Gesellschaftsgründungen akzeptiert und die Verträge anpassen lassen.

Mit einer privatwirtschaftlichen Gesellschaft sollte das Flottenmanagement der Bundeswehr nach Kriterien der gewerblichen Wirtschaft gestaltet werden. So sollten die Fahrzeugflotte modernisiert und verkleinert und weniger zivile Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer als bisher eingesetzt werden. Zudem sollten Fahrleistungen bereitgestellt, anstatt wie bisher Fahrzeuge vorgehalten werden. Die Bundeswehr wollte mit dem privatisierten Flottenmanagement binnen zehn Jahren Ausgaben von rd. 1,2 Mrd. Euro sparen.

Die Bundeswehr übertrug ferner einer privaten Bekleidungsgesellschaft die Aufgabe, Kleidung und persönliche Ausrüstung der Soldatinnen und Soldaten zu beschaffen und zu bewirtschaften. Auch hier versprach sie sich erhebliche Einsparungen von mehr als 700 Mio. Euro gegenüber der bisherigen Lösung.

Der Bundesrechnungshof wies rechtzeitig auf kritische Punkte bei beiden geplanten Privatisierungen hin. So sei die Wirtschaftlichkeit des privatisierten Flottenmanagements

im Vergleich zu einem optimierten Eigenbetrieb von kaum erreichbarem Personalabbau und einem bei gleicher Fahrleistung deutlich kleineren Umfang der Fahrzeugflotte abhängig. Zudem werde die vorgesehene Beschaffung der Fahrzeuge im Leasingverfahren den Verteidigungshaushalt letztlich mehr belasten und sei unwirtschaftlich. Nach seiner Auffassung wurden auch bei der privatisierten Bekleidungswirtschaft der Personalabbau und die Einsparungen zu optimistisch eingeschätzt. Eine Privatisierung sollte vor allem nicht damit begründet werden, dass durch sie die öffentliche Auftragsvergabe umgangen werden könne und so verminderte Beschaffungspreise möglich seien. Der Bundesrechnungshof warnte vor Anbietermonopolen der neuen Gesellschaften und forderte, den Wettbewerb zu erhalten.

Nach einem inzwischen rechtskräftigen Gerichtsbeschluss hat die private Bekleidungsgesellschaft das öffentliche Vergaberecht einzuhalten. Die Auswirkungen dieser Entscheidung auf die Wirtschaftlichkeit der Privatisierung bleiben abzuwarten.

71 Rückführung von Heeresmaterial aus Auslandseinsätzen

Die Bundeswehr wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Rücktransport von Material aus Auslandseinsätzen einfacher und kostengünstiger organisieren.

Die Rücklieferung von Heeresmaterial aus Auslandseinsätzen war noch immer umständlich organisiert, verursachte vermeidbare Kosten und berücksichtigte bestehende Vorschriften nicht, obwohl die Bundeswehr bereits vor Jahren Verbesserungen zugesagt hatte. Der Bundesrechnungshof hatte erneut auf die Fehler in der Organisation und in der Dienstaufsicht hingewiesen und eine Reihe von Verbesserungsmaßnahmen empfohlen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

72 „Instandsetzung statt Neubau“ an der Großen Seeschleuse in Wilhelmshaven spart mehr als 5 Mio. Euro

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (Verwaltung) spart durch Hinweise des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg mehr als 5 Mio. Euro. Sie hat von ihrem ursprünglichen Vorhaben abgesehen, die vier Schleusentore der Großen Seeschleuse in Wilhelmshaven nach und nach durch neue Tore zu ersetzen. Stattdessen wird sie nur ein neues Schleusentor bauen, das sie anschließend als Ersatztor für die Grundinstandsetzung der vier vorhandenen Tore einsetzen wird. Durch die jetzt von der Verwaltung gewählte Alternative „Instandsetzung statt Neubau“ ergibt sich für den Bund ein Kapitalwert, der im Vergleich zur Variante „Neubau aller Tore“ um mehr als 5 Mio. Euro günstiger ist.

73 Standards für Grünbrücken an Bundesfernstraßen

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) wird die Planung und den Bau von Grünbrücken vereinheitlichen. Der Bundesrechnungshof hatte einheitliche Standards empfohlen, um möglichst wirtschaftlich den Anforderungen des Naturschutzes bei Straßenbauprojekten gerecht zu werden.

Grünbrücken erleichtern es Wildtieren, Straßen zu überqueren. Zudem verbinden sie Landschaftsräume. Grünbrücken sollen bei einem Straßenneubau die Folgen des Eingriffs in Natur und Landschaft vermeiden oder mindern.

Obwohl die Straßenbauverwaltungen seit Anfang der 90er-Jahre Grünbrücken planen und errichten, fehlt es bisher an einheitlichen Standards für deren Bau. Es gibt keine Maßstäbe, die die ökologischen und wirtschaftlichen Aspekte gleichermaßen berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Planung und den Bau von Grünbrücken einheitlich zu regeln, damit diese möglichst wirtschaftlich gebaut werden. Er hat u. a. empfohlen, für Grünbrücken eine nutzbare Breite von 30 m bis 40 m als Richtwert festzulegen. In der Regel sollten Grünbrücken als kostengünstige Bogen- oder Gewölbebauwerke ausgeführt werden.

Das Bundesministerium hat zugesagt, bis voraussichtlich Ende 2003 Regeln für den Bau von Grünbrücken und vergleichbaren Querungsbauwerken zu erstellen und dabei die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob das Bundesministerium die Zusagen beim Aufstellen der Regeln einhält.

74 Unkoordinierter Ausbau der Bundesstraße 246 a von Schönebeck bis Gommern

Die Straßenbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt plant, im Zuge der Bundesstraße (B) 246 a einen Abschnitt der Ortsumgehung Schönebeck und eine Elbquerung zu bauen. Dafür sind Kosten von rd. 35 Mio. Euro veranschlagt. Der Bundesrechnungshof hält den Bau nur dann für gerechtfertigt, wenn die B 246 a auch im anschließenden Abschnitt nach Gommern in absehbarer Zeit ausgebaut wird. Ohne diesen Anschluss hätten die beiden Vorhaben nur einen geringen Nutzen.

Der Bundesrechnungshof hat daher vorgeschlagen, den Bau des geplanten Abschnittes so lange zurückzustellen, bis die Straßenbauverwaltung ein Gesamtkonzept für den Ausbau der B 246 a von Schönebeck bis nach Gommern entwickelt hat.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen folgt der Auffassung des Bundesrechnungshofes. Es wird die Straßenbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt beauftragen, ein Gesamtkonzept für den

Ausbau der Bundesstraße vorzulegen. Dies lässt erwarten, dass der geplante Abschnitt der Ortsumgehung Schönebeck und die Elbquerung erst dann gebaut werden, wenn beide Vorhaben ihre volle Wirkung entfalten können. Die bis dahin nicht benötigten Mittel stehen für andere dringende Straßenbauten in Sachsen-Anhalt zur Verfügung.

Allgemeine Finanzverwaltung

75 Bundeswertpapiere: Geplante Ausgaben um 250 Mio. Euro verringert

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat bei einem Teil von Wertpapiergeschäften überwiegend Ausgaben veranschlagt, tatsächlich jedoch Einnahmen aus diesen Krediten in Milliardenhöhe erzielt, die in Zukunft aber zu höheren Zinsausgaben führen. Dem Bundesministerium standen damit Haushaltsreserven in einer solchen Höhe zur Verfügung, dass das parlamentarische Budgetrecht und die Haushaltsklarheit und -wahrheit berührt waren. Nun hat es vom Bundesrechnungshof angeregte Verfahren umgesetzt, die eine bessere Planung der Haushaltsansätze ermöglichen. Schon im Jahre 2003 konnten im entsprechenden Ausgabentitel 250 Mio. Euro weniger angesetzt werden.

Der Bund nimmt zur Haushaltsfinanzierung Kredite am Kapitalmarkt auf. Hierzu begibt das Bundesministerium Bundeswertpapiere in einem Auktionsverfahren. Die wichtigsten Bundeswertpapiere sind Bundesanleihen und Bundesobligationen. Bei der Auktion dieser Wertpapiere können Agien und Disagien entstehen. Ein Agio ist die Differenz zwischen dem Nennwert eines Wertpapiers und dem tatsächlich höheren Kurswert, den der Käufer zahlen muss. Ein Disagio ist dagegen der Unterschiedsbetrag, um den der Kurswert unter dem Nennwert eines Wertpapiers liegt. Agien und Disagien entstehen, wenn der vom Bund festgelegte Zinssatz des Wertpapiers von dem am Kapitalmarkt gebildeten Zinssatz am Verkaufstag abweicht.

Bei den Bundesobligationen legte das Bundesministerium den Zinssatz fest und verkaufte bisher zunächst an Privatleute sowie an gemeinnützige, mildtätige und kirchliche Einrichtungen. Erst nach einem halben Jahr verkaufte es den größten Teil der Wertpapiere im Auktionsverfahren. Der Ausgabekurs wurde dann vom aktuellen Marktzinssatz bestimmt. So kamen häufig hohe Abweichungen zustande.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Planung der zu erwartenden Agien und Disagien von 1992 bis 2002 insgesamt um mehrere Milliarden Euro vom Ist abwich. Dabei wurden überwiegend Einnahmen aus Agien erzielt, obwohl überwiegend Disagien, also Ausgaben veranschlagt waren. Dem Bundesministerium entstanden dadurch Haushaltsreserven in beachtlicher Höhe. Höhere Einnahmen durch Agien müssen jedoch in künftigen Jahren über höhere Zinsen wieder ausgegeben werden.

Aus haushaltsrechtlichen Gründen hat der Bundesrechnungshof darauf gedrängt, künftig die Haushaltsansätze genauer zu planen. Dazu hat er vorgeschlagen, auf den halbjährlichen Vorlauf bei der Ausgabe von Bundesobligationen zu verzichten.

Das Bundesministerium hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es hat das Ausgabeverfahren dieser Wertpapiere so verändert, dass die Agien und Disagien künftig genauer geplant werden können.

Bundesanstalt für Arbeit

76 Arbeitsämter wollen den Wechsel benachteiligter Auszubildender von einer außerbetrieblichen in eine betriebliche Ausbildung besser fördern

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) will zukünftig besser dafür sorgen, dass benachteiligte Auszubildende aus einer vom Arbeitsamt geförderten Berufsausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung in eine reguläre betriebliche Ausbildung wechseln. Damit ist sie einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt.

Bisher achteten die Arbeitsämter überwiegend nicht darauf, ob nach dem ersten Ausbildungsjahr die Voraussetzungen für eine weitere Förderung in der außerbetrieblichen Einrichtung noch vorlagen. Die Arbeitsämter stellten nicht sicher, dass Auszubildende in einer außerbetrieblichen Ausbildung bei der Besetzung freier betrieblicher Ausbildungsstellen berücksichtigt werden konnten. Weniger als 4 % dieser Auszubildenden wechselten nach ihrem ersten Ausbildungsjahr in eine betriebliche Ausbildung. Einige Arbeitsämter schlossen mit den Trägern der außerbetrieblichen Einrichtungen Verträge ab, mit denen sie von Beginn an die Förderung über die gesamte dreijährige Ausbildung zusagten.

Aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechungshofes hat die Bundesanstalt Maßnahmen ergriffen, die den Übergang der Jugendlichen in eine betriebliche Ausbildung verbessern.

77 Schnellere Wiedereingliederung behinderter Menschen in den Beruf

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) will nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Verfahren zur beruflichen Wiedereingliederung behinderter Menschen deutlich verkürzen. So wird auch vermieden, dass sie länger als erforderlich Leistungen beziehen.

Der Bundesrechnungshof stellte gemeinsam mit dem Vorprüfungsamt der Bundesanstalt bei 43 Arbeitsämtern fest, dass behinderte Menschen von der Arbeitslosmeldung bis zum Beginn einer Fördermaßnahme zu ihrer beruflichen

Wiedereingliederung durchschnittlich fast zwei Jahre warten mussten.

Die Arbeitsämter führten die Bearbeitungsschritte in strenger zeitlicher Abfolge durch. Die betroffenen Arbeitslosen wurden bei der Erstberatung im Arbeitsamt überwiegend nicht nach gesundheitlichen Einschränkungen oder Behinderungen gefragt. Personelle Engpässe bei der Sachbearbeitung und im Sekretariat der medizinischen und psychologischen Fachdienste sowie mangelhafte Vertretungsregelungen führten zu langen Laufzeiten bei Gutachten.

Bei einigen Arbeitsämtern war die Verfahrensdauer um mehr als die Hälfte kürzer (durchschnittlich 45 Wochen). Diese hatten Einrichtungen eingeschaltet, die mit den behinderten Menschen so genannte Assessmentverfahren durchführten. Bei diesen war der fachliche Austausch aller beteiligten Fachrichtungen (Arbeitspädagogik, Sozialarbeit, Medizin und Psychologie) in jedem Verfahrensschritt sichergestellt. Die Ausgaben für die externe Hilfe lagen zwischen rd. 760 Euro und 1 050 Euro je Fall. Trotzdem konnten die Arbeitsämter bei diesen Verfahren die Gesamtausgaben erheblich senken, weil die Betroffenen weniger lang auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe angewiesen waren.

Aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat die Bundesanstalt beschlossen, das Verfahren zu verkürzen. Sie beabsichtigt, Assessmentverfahren bundesweit einzuführen und in den Arbeitsämtern einer zentralen Stelle die Verantwortung für einen zügigen Verfahrensablauf zu übertragen.

78 Personal bei der Bundesanstalt für Arbeit eingespart

Insgesamt 287,5 Stellen hat die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) nach den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Stellenplan des Haushaltsjahres 2003 eingespart.

Der Bundesrechnungshof hatte vor allem in drei Bereichen Möglichkeiten aufgezeigt, um Stellen einzusparen: Bei den Sachgebieten zum Forderungseinzug der Landesarbeitsämter, bei den Personalstellen und bei den Servicestellen Botendienst und Postabfertigung der Arbeitsämter.

Die Bundesanstalt ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Damit können die Personalausgaben der Bundesanstalt um 14,5 Mio. Euro jährlich gesenkt werden.

79 Mehreinnahmen durch Verkauf einer anderen Liegenschaft

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) wird nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes für nicht mehr benötigte Büroräume über 50 Mio. Euro mehr einnehmen als geplant.

Ursprünglich hatte die Bundesanstalt geplant, das Landesarbeitsamt Hessen in das frei gewordene Gebäude der Zentrale für Arbeitsvermittlung (ZAV) in Frankfurt am Main (Stadtteil Westend) zu verlegen. Das alte Gebäude des Landesarbeitsamtes im Frankfurter Stadtteil Niederrad, dessen Marktwert niedriger ist, wollte sie veräußern.

Der Bundesrechnungshof kritisierte die unwirtschaftliche Planung. Er hat empfohlen, das Landesarbeitsamt in Frankfurt-Niederrad zu belassen und die Liegenschaft im Westend nach dem Auszug der ZAV zu verkaufen. Die Bundesanstalt ist dieser Empfehlung gefolgt.

80 Mehreinnahmen durch umgewandelte Dienstwohnungen

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes zugesagt, alle Dienstwohnungen – bis auf begründete Ausnahmen – in Bundesmietwohnungen oder Büroräume umzuwandeln. So wird sie Mehreinnahmen durch Mieten erzielen.

Nach den Vorschriften des Bundes darf eine Dienstwohnung nur zugewiesen werden, wenn die dienstlichen Verhältnisse es erfordern. Bei fast allen der 200 Dienstwohnungen der Bundesanstalt lagen diese Voraussetzungen nicht vor. Da die Miete für eine Dienstwohnung niedriger ist, hat die Bundesanstalt bis zu 630 000 Euro jährlich weniger an Mieten eingenommen, als bei einer Vermietung als Bundesmietwohnung möglich gewesen wäre.

Die Bundesanstalt hat die Zahl ihrer Dienstwohnungen bereits um 45 Einheiten verringert. Neue Dienstwohnungen werden nicht mehr errichtet.

81 Bundesanstalt für Arbeit vermeidet Interessenkonflikte ihrer Beschäftigten

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) hat ihre Beschäftigten angewiesen, nicht mehr in Gremien Dritter mitzuwirken, die einen engen Bezug zu den Aufgaben der Bundesanstalt haben. Damit ist sie einer Aufforderung des Bundesrechnungshofes gefolgt, derartige Interessenkonflikte künftig zu vermeiden.

Beschäftigte der Bundesanstalt wirkten bisher an Entscheidungen über Dritte mit, in deren Gremien sie vertreten waren. Diesen finanzierte die Bundesanstalt Projekte.

Der Bundesrechnungshof benannte Fälle, in denen die Mitwirkung der Beschäftigten in Gremien Dritter zu Interessenkonflikten führte.

Die Bundesanstalt ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt, diese Interessenkollisionen zu vermeiden. Außerdem hat die Bundesanstalt Initiativen gestartet, um Korruptionsrisiken besser entgegenzuwirken.

Deutsche Bundesbank

82 Finanzkontrolle bei der Deutschen Bundesbank

Der Bundesrechnungshof hat dem Deutschen Bundestag aufgrund der mit der Strukturreform der Deutschen Bundesbank (Bundesbank) beschlossenen Änderungen zur internen und externen Finanzkontrolle im Geschäftsbereich der Bundesbank über das Ergebnis der Jahresabschlussprüfung 2002 berichtet. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang seine bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelungen und seine Vorstellungen zum zukünftigen Verfahren der Berichterstattung an das Parlament dargelegt.

Die Prüfung des Jahresabschlusses hat in diesem Jahr zu keinen Feststellungen geführt, die aus der Sicht des Bundesrechnungshofes Grundlage für parlamentarische Empfehlungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesbank sein könnten. Sie war Anlass für die Erörterung noch offener Verfahrensfragen. Diese werden inzwischen von den Beteiligten in ihren Kernpunkten einheitlich beurteilt.

Teil I

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2002

1.0

Bei der Prüfung der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2002 hat der Bundesrechnungshof keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in den Rechnungen und den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren sie bis auf formale Fehler im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Allerdings ist der Anteil der festgestellten formalen Fehler gegenüber dem Vorjahr stark gestiegen.

Im Vollzug des Haushalts 2002 waren die Ausgaben mit rd. 249,3 Mrd. Euro um rd. 3,2 Mrd. Euro geringer als im Nachtragshaushalt veranschlagt (252,5 Mrd. Euro); die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen und Krediteinnahmen) übertrafen mit rd. 216,6 Mrd. Euro das veranschlagte Soll einschließlich Nachtrag (rd. 215,2 Mrd. Euro) um 1,4 Mrd. Euro. Das im Haushaltsplan 2002 vorgesehene Finanzierungsdefizit von rd. 37,3 Mrd. Euro wurde mit rd. 32,7 Mrd. Euro um rd. 4,6 Mrd. Euro unterschritten. Es war aber um rd. 9,8 Mrd. Euro höher als im Vorjahr (rd. 22,9 Mrd. Euro).

Gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsplan (ohne Nachtrag) lagen die Ausgaben und das Finanzierungsdefizit deutlich über dem Soll; die Einnahmen lagen dagegen erheblich unter dem Soll.

Die in das Haushaltsjahr 2002 übertragenen Ausgabereste sind gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,3 Mrd. Euro stark angewachsen und haben mit rd. 10,4 Mrd. Euro abermals einen neuen Höchststand erreicht. Die in das Haushaltsjahr 2003 übertragbaren Ausgaben liegen sogar bei rd. 14,2 Mrd. Euro.

Das Volumen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben war mit rd. 2,4 Mrd. Euro nur noch etwa halb so hoch wie im Vorjahr (rd. 4,9 Mrd. Euro); es war im Wesentlichen bestimmt durch Mehrausgaben im Bereich des damaligen Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. In Höhe von rd. 444 Mio. Euro leisteten die Ressorts Mehrausgaben ohne die notwendige Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen.

Die Nettoneuverschuldung stieg deutlich an. Mit rd. 31,9 Mrd. Euro lag sie um rd. 9,1 Mrd. Euro über dem Ist des Jahres 2001. Die verfassungsrechtliche Obergrenze für die Kreditaufnahme wurde dadurch sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch im Haushaltsvollzug ***nicht*** *eingehalten. Die Überschreitung wurde mit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet. Die tatsächliche Nettokreditaufnahme war jedoch um rd. 2,7 Mrd. Euro niedriger als im Nachtragshaushalt veranschlagt (34,6 Mrd. Euro). Damit war die Nettokreditaufnahme um rd. 7,8 Mrd. Euro höher als die Summe der Investitionsausgaben (rd. 24,1 Mrd. Euro). Trotz der Überschreitung der Kreditobergrenze wurde für das Haushaltsjahr 2003 eine weiter geltende Restkreditermächtigung in Höhe von insgesamt rd. 10,3 Mrd. Euro angesammelt. Dies war möglich, weil das Bundesministerium der Finanzen – in Fortsetzung der bisherigen bedenklichen Praxis – die nicht ausgenutzten Kreditermächtigungen der Vorjahre in gleicher Höhe vor den bewilligten Ermächtigungen für das laufende Haushaltsjahr in Anspruch genommen hat.*

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung für das Haushaltsjahr 2001

Für das Haushaltsjahr 2001 haben der Bundesrat am 14. Februar 2003 (Bundesratsdrucksache 284/02) und der Deutsche Bundestag am 9. September 2003 (Plenarprotokoll 15/58 i. V. m. Bundestagsdrucksache 15/1262) der Bundesregierung die Entlastung erteilt.

1.1.2 Vorlage der Jahresrechnung 2002

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 26. März 2003 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß Artikel 114 Abs. 1 Grundgesetz die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2002 (Bundestagsdrucksache 15/770) als Grundlagen für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

1.2 Prüfung der Jahresrechnung 2002

1.2.1 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 2002 (Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO)

Die Jahresrechnung besteht aus der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung. In der Haushaltsrechnung sind die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt (§ 81 Bundeshaushaltsordnung [BHO]). In der Vermögensrechnung sind der Bestand

des Vermögens und der Schulden zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres sowie die Veränderungen während des Jahres nachzuweisen (§ 86 BHO).

Der Bundesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2002 mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes geprüft. Er hat hinsichtlich des kassenmäßigen Ergebnisses keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in diesen Rechnungen und in den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen.

Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Es ist aber – wie in den Vorjahren – darauf hinzuweisen, dass formale Fehler festgestellt wurden (fehlende oder fehlerhafte Feststellungsvermerke auf den begründenden Unterlagen, unvollständige Unterlagen, fehlende oder nicht hinterlegte Unterschriften der Anordnungsbefugten). Der Anteil der formalen Fehler stieg – bei rd. 13 000 geprüften Fällen – auf rd. 18 % (Vorjahr: 11 %).

Dieser Anstieg der formalen Fehler weist einen nachlässigeren Umgang mit den Vorschriften und Grundsätzen über die ordnungsgemäße Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln aus. Auch wenn damit noch keine finanziellen Folgen für den Bundeshaushalt verbunden waren, wird dadurch die Gefahr finanzieller Auswirkungen für den Bundeshaushalt durch Fehler oder Unregelmäßigkeiten merklich erhöht.

Die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts sowie der nachgeordneten Dienststellen sollten daher vom Bundesministerium – ggf. im Haushaltsaufstellungsschreiben oder im Haushaltsführungserlass – erneut nachdrücklich aufgefordert werden, in ihrem Verantwortungsbereich die Vorschriften und Grundsätze für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Haushaltsmittel sowie der Rechnungslegung zu beachten (VV Nr. 3.3.1 Satz 1 und 3.3.4 zu § 9 BHO; VV Nr. 2 zu § 34 BHO einschließlich Anlage; § 80 BHO).

Das Bundesministerium hat zugesagt, zusammen mit den Bundeskassen und den Beauftragten für den Haushalt der Ressorts den Fehlerursachen nachzugehen und Maßnahmen zur Vermeidung formaler Fehler zu ergreifen.

1.2.2 Festsetzung von Gebühren

Der Bundesrechnungshof hat sich mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin mit der Festsetzung von Gebühren befasst. Er hat aufgezeigt, dass es an einer vollständigen Übersicht über die gebührenrechtlichen Regelungen fehlt und es daher nur eingeschränkt möglich ist, die Aktualität der zugrunde liegenden Gebührenordnungen und die Vollständigkeit der Gebührenerhebung zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass einige Behörden keine Einnahmen im Titel 111 01 „Gebühren, sonstige Entgelte“ auswiesen, obwohl es in ihren Zuständigkeitsbereichen Gebührenordnungen gibt. Weiterhin hat er in einer Reihe von Fällen auf durchgängige Über- und Unterschreitungen im Soll dieses Titels hingewiesen und angeregt, die Ursachen hierfür zu klären. Eine realistische Veranschlagung hat er insbesondere in den Fällen für nötig erachtet, in denen Mehreinnahmen durch einen Haushaltsvermerk zur Deckung von Mehrausgaben bei bestimmten Ausgabetiteln herangezogen werden dürfen.

Zur Aktualität gebührenrechtlicher Vorschriften hat der Bundesrechnungshof ausgeführt, dass Anpassungen in den Gebührenordnungen des Bundes zum Teil seit mehreren Jahren – in Einzelfällen mehr als 25 Jahre – ausblieben, obwohl kostendeckende Gebühren vorgesehen sind.

Soweit in Gebührenordnungen das so genannte Äquivalenzprinzip (angemessenes Verhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung) als Grundsatz der Gebührenbemessung erwähnt wird, fehlt es nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in den gebührenrechtlichen Vorschriften häufig an Maßstäben oder Bezugsgrößen zur Ausgestaltung dieses Gebührengrundsatzes. Dies erschwert die Anwendung der Vorschriften in den betroffenen Behörden.

Das Bundesministerium hat erste Anregungen des Bundesrechnungshofes im Aufstellungsverfahren für den Bundeshaushalt 2003 aufgegriffen und die Ressorts aufgefordert, mit ihren Voranschlägen eine Übersicht über die Gebührenordnungen des jeweiligen Geschäftsbereichs vorzulegen. Es hat seine Bemühungen im Rahmen des Aufstellungsverfahrens für den Bundeshaushalt 2004 fortgesetzt und die Ressorts ausdrücklich auf die zutreffende Festsetzung und Veranschlagung von Gebühren sowie auf notwendige Anpassungen gebührenrechtlicher Vorschriften hingewiesen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt angesichts seiner Prüfungsfeststellungen die Initiative des Bundesministeriums. Er wird die Festsetzung von Gebühren auch weiterhin begleiten.

1.2.3 Vervollständigung der Vermögensrechnung

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2001 aufgezeigt, auf welche Angaben die Vermögensrechnung derzeit beschränkt ist. So sind z. B. die Immobilien des Bundes nur mit ihren Flächenangaben (in Hektar) und das mobile Sachanlagevermögen nicht ausgewiesen. Bei den geldwerten Rechten (insbesondere Kapitalbeteiligungen und Darlehensforderungen) hält er die Angaben für verbesserungsbedürftig. Insgesamt fehlt eine vollständige Darstellung, wie sich Vermögen und Schulden – auch im Verhältnis zueinander – entwickeln. Nutzen und Aussagekraft der Vermögensrechnung sind daher derzeit erheblich eingeschränkt.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Vermögensrechnung des Bundes mittelfristig zu einem aussagefähigen und belastbaren Informations- und Steuerungs-

instrument für Parlament und Bundesregierung umzugestalten und dabei auch die Daten zu nutzen, die im Rahmen der Einführung neuer Instrumente im Haushaltswesen sowie einheitlicher Liegenschaftsnachweise anfallen.

Das Bundesministerium hat aufgrund der Prüfung eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die bereits mehrfach getagt hat. Ihre Aufgabe ist es, eine aussagekräftige Vermögensrechnung zu schaffen, die sich in ihren Inhalten an den Adressaten – vornehmlich das Parlament und die Öffentlichkeit – und in ihrer Ausgestaltung an dem Gebot der Wirtschaftlichkeit orientiert. Dabei besteht Übereinstimmung, dass die Vermögensrechnung nur schrittweise über einen längeren Zeitraum verändert werden kann.

Im ersten Schritt hat das Bundesministerium die Vermögensrechnung übersichtlicher gestaltet, vereinfacht und gestrafft sowie einen Hinweis aufgenommen, dass künftig sowohl die Immobilien als auch die beweglichen Sachen monetär ausgewiesen werden sollen.

1.3 Haushaltsführung

1.3.1 Abschlussergebnisse

Im (ursprünglichen) Haushaltsgesetz 2002 vom 27. Dezember 2001 wurden die Einnahmen und Ausgaben des Bundes für das Haushaltsjahr 2002 auf 247,5 Mrd. Euro festgestellt und das Bundesministerium zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von rd. 21,1 Mrd. Euro ermächtigt.

Wegen geringerer Steuereinnahmen und gestiegener Aufwendungen für den Arbeitsmarkt wurden die Eckwerte des Haushalts 2002 durch das **Nachtragshaushaltsgesetz** 2002 vom 30. Dezember 2002 angepasst. Das Haushalts-Soll wurde damit auf 252,5 Mrd. Euro und die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme auf rd. 34,6 Mrd. Euro erhöht.

Dadurch überschritt die veranschlagte Nettokreditaufnahme die im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgaben für Investitionen (um rd. 9,6 Mrd. Euro).

Nach Artikel 115 Grundgesetz darf die Nettokreditaufnahme die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen nur im Ausnahmefall zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts überschreiten. Die Bundesregierung hat erklärt, diese Ausnahmesituation sei im Jahre 2002 gegeben gewesen. Die einmalige Überschreitung der Kreditobergrenze sei eingebettet in eine Gesamtpolitik, die auf einen höheren Beschäftigungsstand und eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums ausgerichtet sei. Entscheidend hierzu beitragen würden die Umsetzung der bereits beschlossenen Stufen der Steuerreform und die schnelle Realisierung der Reformen auf dem Arbeitsmarkt und in den sozialen Sicherungssystemen sowie die Senkung der Neuverschuldung bis zum Jahre 2006 auf Null.

Die **Ist-Ausgaben** des Bundeshaushalts 2002 lagen bei rd. 249,3 Mrd. Euro (vgl. **Tabelle 1**). Sie wurden gedeckt durch Steuern und sonstige Einnahmen in Höhe von rd. 216,6 Mrd. Euro, Münzeinnahmen von rd. 0,9 Mrd. Euro sowie eine Nettokreditaufnahme von rd. 31,9 Mrd. Euro. Damit lagen die Ausgaben um rd. 1,8 Mrd. Euro über dem ursprünglichen Soll 2002, aber 3,2 Mrd. Euro unter dem Soll des Nachtragshaushalts.

Die **Einnahmen** (ohne Münzeinnahmen und Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten) lagen im Haushaltsvollzug um rd. 1,4 Mrd. Euro über dem Soll des Nachtragshaushalts, waren aber um 7,1 Mrd. Euro geringer als ursprünglich veranschlagt.

Gegenüber dem **Vorjahr** sind die Einnahmen um 3,6 Mrd. Euro zurückgegangen. Ursache waren vor allem höhere Sonderbundesergänzungszuweisungen an die Länder (– 2,8 Mrd. Euro).

Die Ausgaben haben sich um rd. 6,1 Mrd. Euro erhöht. Mehrausgaben gegenüber dem Vorjahr gab es vor allem in den folgenden Bereichen:

- Rentenversicherung (+ 3,8 Mrd. Euro),
- Bundesanstalt für Arbeit (+ 3,7 Mrd. Euro),
- Bundeseisenbahnvermögen (+ 2,2 Mrd. Euro),
- Arbeitslosenhilfe (+ 2,0 Mrd. Euro).

Dem standen geringere Ausgaben insbesondere in folgenden Bereichen gegenüber:

- Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (– 3,3 Mrd. Euro)[1],
- Schuldendiensthilfe „Fonds Deutsche Einheit“ (– 0,8 Mrd. Euro),
- Förderung des Kohlebergbaus (– 0,7 Mrd. Euro).

[1] Die Finanzierung wurde von der Ausgaben- auf die Einnahmenseite verlagert. Die Mittel werden seit dem Haushaltsjahr 2002 als Sonderbundesergänzungszuweisungen ausgereicht und damit unmittelbar von den Steuereinnahmen abgezogen.

Tabelle 1

Wesentliche Abschlussergebnisse

Haushaltsjahr	2002					Vorjahr 2001		
	ursprüngl. Soll	Soll einschl. Nachtrag	Ist	Abweichung ggü. ursprüngl. Soll	Abweichung ggü. Soll einschl. Nachtrag	Soll	Ist	Abweichung
	Mrd. Euro							
Ausgaben[1]	**247,5**	**252,5**	**249,3**	**1,8**	**– 3,2**	**243,9**	**243,1**	**– 0,8**
davon:								
Zinsausgaben[2]	38,8	38,8	37,1	– 1,7	– 1,7	39,4	37,7	– 1,7
Investitionsausgaben	25,0	25,0	24,1	– 0,9	– 0,9	29,6	27,3	– 2,3
Einnahmen[3]	**223,7**	**215,2**	**216,6**	**– 7,1**	**1,4**	**221,5**	**220,2**	**– 1,3**
– Steuereinnahmen	199,2	190,7	192,0	– 7,2	1,3	196,6	193,8	– 2,8
– Sonstige Einnahmen	24,5	24,5	24,6	0,1	0,1	24,8	26,4	1,6
Saldo der durchlaufenden Mittel	–	–	0,1	–	–	–	0,0	–
Finanzierungssaldo	**– 23,8**	**– 37,3**	**– 32,7**	**– 8,9**	**4,6**	**– 22,4**	**– 22,9**	**– 0,5**
Münzeinnahmen	2,7	2,7	0,9	– 1,8	– 1,8	0,1	0,1	–
Nettokreditaufnahme	**21,1**	**34,6**	**31,9**	**10,8**	**– 2,7**	**22,3**	**22,8**	**0,5**

[1] Ist-Ausgaben sind bereinigt (ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel).
[2] Zinsausgaben laut Kapitel 3205, ohne Schuldendienstleistungen aus Kapitel 3209 und andere Zinserstattungen; einschließlich Ausgaben für die Kreditbeschaffung.
[3] Ist-Einnahmen sind bereinigt (ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel).

1.3.1.1 Finanzierungsdefizit

Das im Haushaltsplan 2002 (einschließlich Nachtrag) vorgesehene Finanzierungsdefizit von rd. 37,3 Mrd. Euro wurde im Ist-Ergebnis um rd. 4,6 Mrd. Euro[2] unterschritten. Gegenüber dem ursprünglichen Soll lag es allerdings um rd. 8,9 Mrd. Euro und gegenüber dem Vorjahr sogar um rd. 9,8 Mrd. Euro höher (vgl. Nr. 3.1.13 der Jahresrechnung). Bei einigen Einnahme- und Ausgabepositionen haben sich zum Teil erhebliche Abweichungen im Vergleich zum Soll ergeben.

1.3.1.2 Einnahmen

Bei den **Steuern** sind Mehreinnahmen von insgesamt rd. 1,3 Mrd. Euro gegenüber dem Soll des Nachtragshaushalts 2002 zu verzeichnen (vgl. Nr. 3.4 der Haushaltsrechnung). Damit wurde ein etwas besseres Ergebnis erzielt als in der Steuerschätzung vom November 2002, die dem Nachtrag zugrunde lag, prognostiziert worden war[3]. Gegenüber dem ursprünglichen Sollansatz lagen die Steuereinnahmen jedoch um 7,2 Mrd. Euro niedriger. Mindereinnahmen gegenüber dem ursprünglichen Soll waren vor allem bei der Lohnsteuer, bei der Körperschaftsteuer und bei der Einfuhrumsatzsteuer zu verzeichnen. Gegenüber dem **Vorjahr** sind die Steuereinnahmen leicht (um rd. 1,7 Mrd. Euro) gesunken.

Die **sonstigen Einnahmen** lagen bei rd. 24,6 Mrd. Euro und übertrafen damit das Soll 2002 um rd. 0,1 Mrd. Euro.

[2] Einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (67 Mio. Euro).

[3] Die Steuerschätzung vom November 2002 sah Steuereinnahmen i. H. v. rd. 190,7 Mrd. Euro vor.

Geringere Einnahmen aus Privatisierungen (rd. – 2,5 Mrd. Euro bei Kapitel 6002 Titel 133 01) wurden vollständig durch Mehreinnahmen ausgeglichen, u. a. bei den Gewährleistungen, Einnahmen aus Abführungen des Erblastentilgungsfonds und aus Erstattungen der neuen Länder für Aufwendungen aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung. Gegenüber dem **Vorjahr** sind die sonstigen Einnahmen um rd. 1,8 Mrd. Euro zurückgegangen, insbesondere aufgrund der geringeren Privatisierungserlöse.

1.3.1.3 Ausgaben

Mehrausgaben gegenüber dem Soll des Nachtragshaushalts (das sind im Wesentlichen über- und außerplanmäßige Ausgaben, vgl. Nr. 6.1.1 der Jahresrechnung) sind insbesondere für **Zuweisungen und Zuschüsse** (ohne Investitionen) entstanden; ein erheblicher Teil der Mehrausgaben entfiel auf

- einen weiteren Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit (rd. 0,4 Mrd. Euro bei Kapitel 1112 Titel 616 31) aufgrund eines höheren Defizits der Bundesanstalt,
- die Erstattung von Aufwendungen der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte für die Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung der neuen Länder (rd. 0,8 Mrd. Euro bei Kapitel 1113 Titel 636 22) aufgrund leistungsausweitender Rechtsprechung,[4)]
- Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz (rd. 0,2 Mrd. Euro Kapitel 1225 Titel 632 01) aufgrund der ungünstigeren Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage.

Diese Mehrausgaben wurden überkompensiert durch Minderausgaben bei den Zinsausgaben (– 1,9 Mrd. Euro).

Die gegenüber dem Soll um rd. 0,9 Mrd. Euro geringeren **Investitionsausgaben** sind im Wesentlichen durch die um rd. 1,0 Mrd. Euro niedrigeren Ausgaben für Gewährleistungen (Kapitel 3208 Titel 870 01) begründet.

Der Bund hat die gesamte Schuldenaufnahme auf die „Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH“ ausgelagert. Die Ermächtigung, im Rahmen der Kreditfinanzierung im laufenden Haushaltsjahr ergänzende Verträge zur Optimierung der Zinsstruktur und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken (Swapgeschäfte) bis zu einem Vertragsvolumen von 20 Mrd. Euro abzuschließen (§ 2 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2002), wurde im Berichtsjahr teilweise in Anspruch genommen. Bei den Zinsderivaten (Kapitel 3205 Titel 575 15) wurden Einnahmen[5)] in Höhe von rd. 21,7 Mio. Euro erzielt (Soll: 25 Mio. Euro).

Die einzelnen Abweichungen sind in der Haushaltsrechnung unter Nr. 6.5 dargestellt.

1.3.2 Ausgabereste

Von den am Ende des Haushaltsjahres 2001 übertragbaren Mitteln in Höhe von rd. 11,87 Mrd. Euro wurden für das Haushaltsjahr 2002 **Ausgabereste** in Höhe von rd. **10,42 Mrd. Euro** gebildet (vgl. Nr. 4.3.3.2 der Haushaltsrechnung); dies waren 3,25 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Zum Ende des Haushaltsjahres 2002 weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr übertragbare Mittel in Höhe von rd. **14,16 Mrd. Euro** aus (davon 1,01 Mrd. Euro Reste aus flexibilisierten Ausgaben). Aus der Differenz der in das Jahr 2002 tatsächlich übertragenen Reste und der in das Jahr 2003 übertragbaren Reste ergibt sich das rechnungsmäßige Jahresergebnis in Höhe von – 3,74 Mrd. Euro (vgl. Nrn. 4.2.2.2 und 6.7 der Haushaltsrechnung).

Das rechnungsmäßige Ergebnis des Haushaltsjahres 2002 ist aber nur vorläufig, weil nicht die tatsächlich übertragenen, sondern nur die übertragbaren Mittel ausgewiesen werden (vgl. § 83 Nr. 2 b und 2 d BHO). Die tatsächliche Bildung von Haushaltsresten und das daraus abgeleitete endgültige rechnungsmäßige Ergebnis des Jahres 2002 wird das Bundesministerium erst in der Haushaltsrechnung 2003 darlegen.

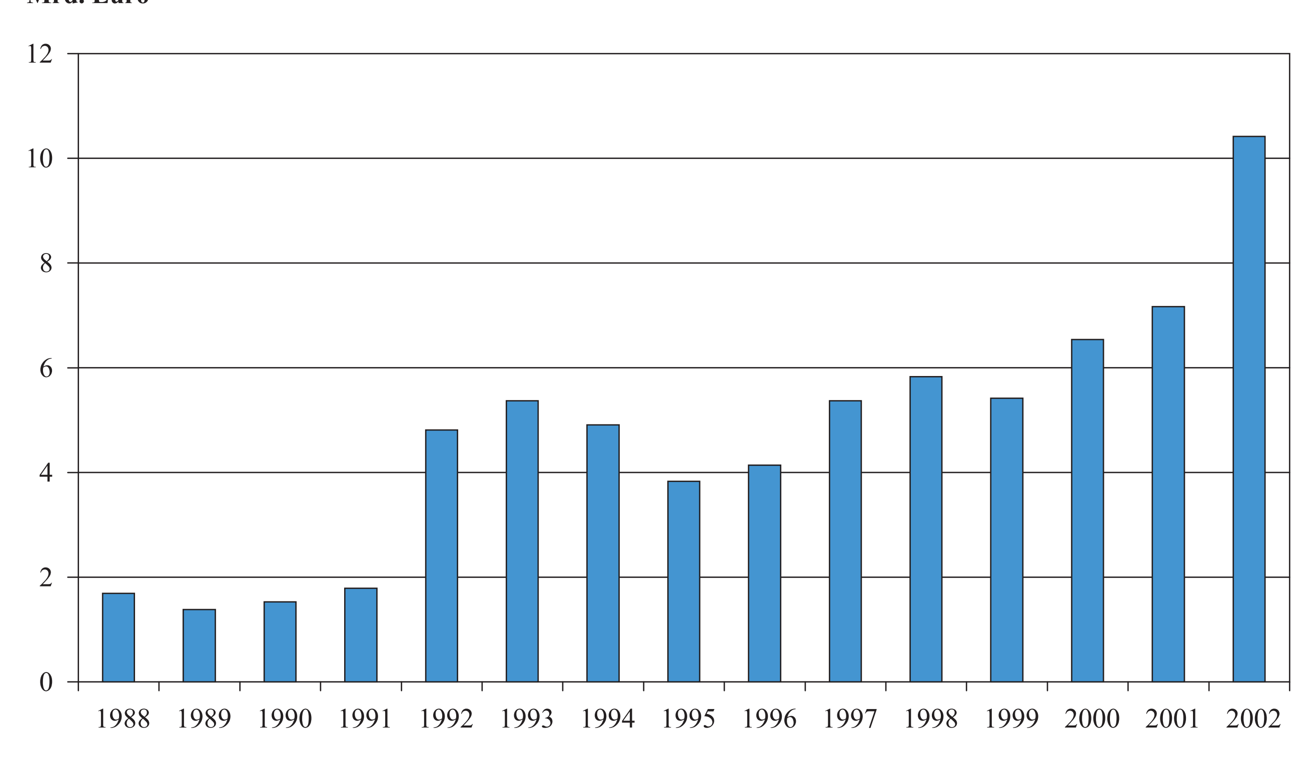
Die gebildeten Ausgabereste sind seit dem Jahre 1992 deutlich höher als in den Jahren davor. Seit dem Jahre 1996 stiegen sie – mit Ausnahme des Jahres 1999 – kontinuierlich an (vgl. **Abbildung 1**). Die Ausgabereste belasten den Haushalt des folgenden Jahres in dem Ausmaß, in dem sie in Anspruch genommen werden. Das Bundesministerium hat jedoch darauf hingewiesen, dass die Inanspruchnahme der Ausgabereste außerhalb der flexibilisierten Verwaltungsausgaben grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung an anderer Stelle im Haushalt voraussetzt und sich damit die Gesamtausgaben des Folgejahres insoweit nicht erhöhen.

[4)] Zwei Drittel dieser Aufwendungen haben die neuen Länder dem Bund zu erstatten (siehe Nr. 1.3.1.2).

[5)] Veranschlagt als negative Ausgaben.

Abbildung 1

Übertragene Ausgabereste



Die in das Folgejahr übertragbaren Mittel aus **flexibilisierten Ausgaben** lagen mit rd. 1,0 Mrd. Euro im Jahre 2002 auf dem Niveau der beiden Vorjahre. Damit hat sich die Tendenz steigender Ausgabereste im Bereich der flexibilisierten Ausgaben nicht weiter fortgesetzt. Insoweit scheinen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Begrenzung der Ausgabereste Wirkung gezeigt zu haben.

Die im Haushaltsplan 2002 vorgesehenen Ausgabemittel zur Deckung der Inanspruchnahme von Ausgaberesten bei den flexibilisierten Verwaltungskapiteln (Kapitel 6002 Titel 971 02) in Höhe von 255,6 Mio. Euro konnten im Haushaltsjahr 2002 nicht genutzt werden. Das Bundesministerium hatte im Haushaltsjahr 2002 eine haushaltswirtschaftliche Sperre gemäß § 41 BHO erlassen und dabei festgelegt, dass Ausgabereste im flexibilisierten Bereich gemäß § 45 Abs. 3 BHO nur gegen kassenmäßige Einsparungen im jeweiligen Einzelplan in Anspruch genommen werden konnten.

1.3.3 Haushaltsüberschreitungen

1.3.3.1 Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2002 wurden überplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 1,8 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 0,6 Mrd. Euro geleistet (Nr. 6.1.1 der Haushaltsrechnung). Der Gesamtbetrag in Höhe von rd. 2,4 Mrd. Euro entspricht rd. 1 % des Haushalts-Solls (252,5 Mrd. Euro) und ist damit nur noch halb so hoch wie im Vorjahr (4,9 Mrd. Euro, vgl. **Abbildung 2**). Dabei ist jedoch zu beachten, dass ein großer Teil der Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt durch den Nachtragshaushalt abgedeckt wurde und so nicht als überplanmäßige Ausgaben ausgewiesen werden musste.

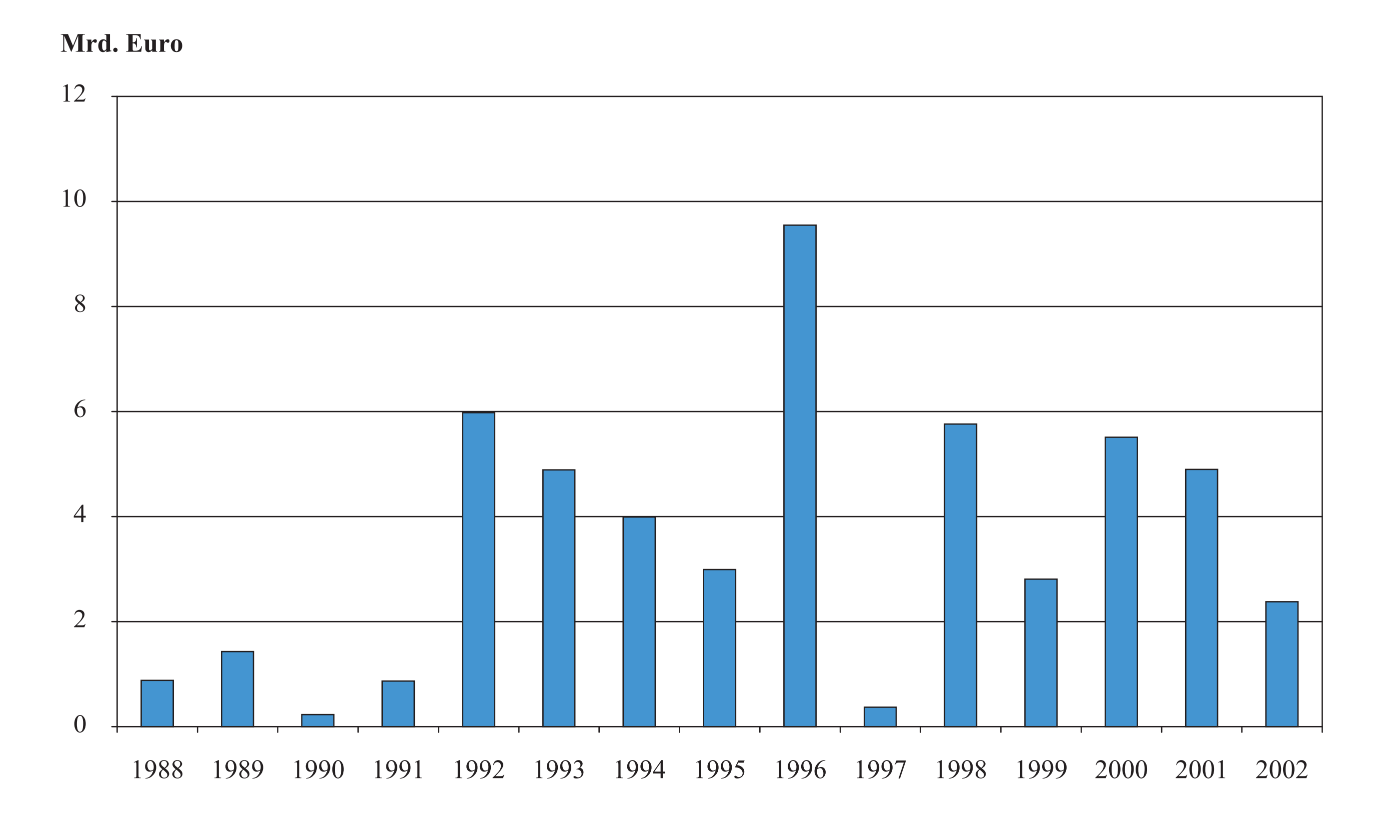
Das Volumen an überplanmäßigen Ausgaben geht in erster Linie zurück auf zusätzliche Ausgaben im Einzelplan 11 durch eine geänderte Rechtsprechung bei den Aufwendungen der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte für die Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung der neuen Länder (rd. 0,8 Mrd. Euro) und beim Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit (rd. 0,4 Mrd. Euro, vgl. **Tabelle 2**).

Außerplanmäßige Ausgaben sind vor allem in den Einzelplänen 09 und 12 (rd. 0,3 Mrd. Euro) im Zusammenhang mit der Hochwasserkatastrophe vom August 2002 angefallen.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden im Haushaltsjahr 2002 im Bundeshaushalt in voller Höhe durch Minderausgaben gedeckt (vgl. Nr. 4.3.4.1 der Haushaltsrechnung).

Abbildung 2

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben



1.3.3.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen

Von den im Haushaltsjahr 2002 entstandenen Haushaltsüberschreitungen wurden in sechs Fällen (Vorjahr: 14 Fälle) insgesamt rd. 444,1 Mio. Euro (Vorjahr: rd. 234,7 Mio. Euro) **ohne** die notwendige Zustimmung des Bundesministeriums geleistet, und zwar bei vier Einzelplänen. Gegenüber dem Vorjahr ist damit erneut ein deutlicher Anstieg der Gesamtsumme der über- und außerplanmäßigen Ausgaben zu verzeichnen, denen das Bundesministerium **nicht** zugestimmt hat, wenn auch die Fallzahl weiter zurückgegangen ist (vgl. **Abbildung 3**). Der weitaus größte Teil dieser Summe entfällt auf einen weiteren Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit (rd. 423 Mio. Euro). Das Bundesministerium hat in drei Fällen (rd. 437 Mio. Euro) in der Haushaltsrechnung bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Zustimmung zu der Haushaltsüberschreitung erteilt hätte. In den verbliebenen drei Fällen hat das Bundesministerium eine solche Erklärung nicht abgegeben, weil die Verwaltung nicht oder nicht hinreichend dargelegt und begründet hat, dass ein „unvorhergesehenes oder unabweisbares Bedürfnis“ für die geleisteten Ausgaben vorlag.

Durch die Leistung über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums haben die Ressorts gegen Haushaltsrecht verstoßen. Das Bundesministerium hat schon im Vorjahr darauf hingewiesen, dass eine Begrenzung von nicht genehmigten überplanmäßigen Ausgaben mit technischen Mitteln prinzipiell nicht möglich sei. Die Ressorts würden aber bei Ausgaben mit Rechtsanspruch der Empfänger durch gesonderte Kontoauszüge auf die Gefahr der Ausschöpfung der Haushaltsmittel hingewiesen. Eine Verringerung der Zahl über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums könne nur über weitere Kontrollmechanismen innerhalb der Ressorts erreicht werden.

Angesichts der hohen Beträge von insgesamt rd. 444 Mio. Euro, die von den Ressorts im Haushaltsjahr 2002 ohne haushaltsrechtliche Genehmigung ausgegeben wurden, und des Anstiegs in den letzten beiden Jahren, erwartet der Bundesrechnungshof, dass das Bundesministerium der Finanzen und die Bundesressorts dafür Sorge tragen, dass über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums vermieden werden.

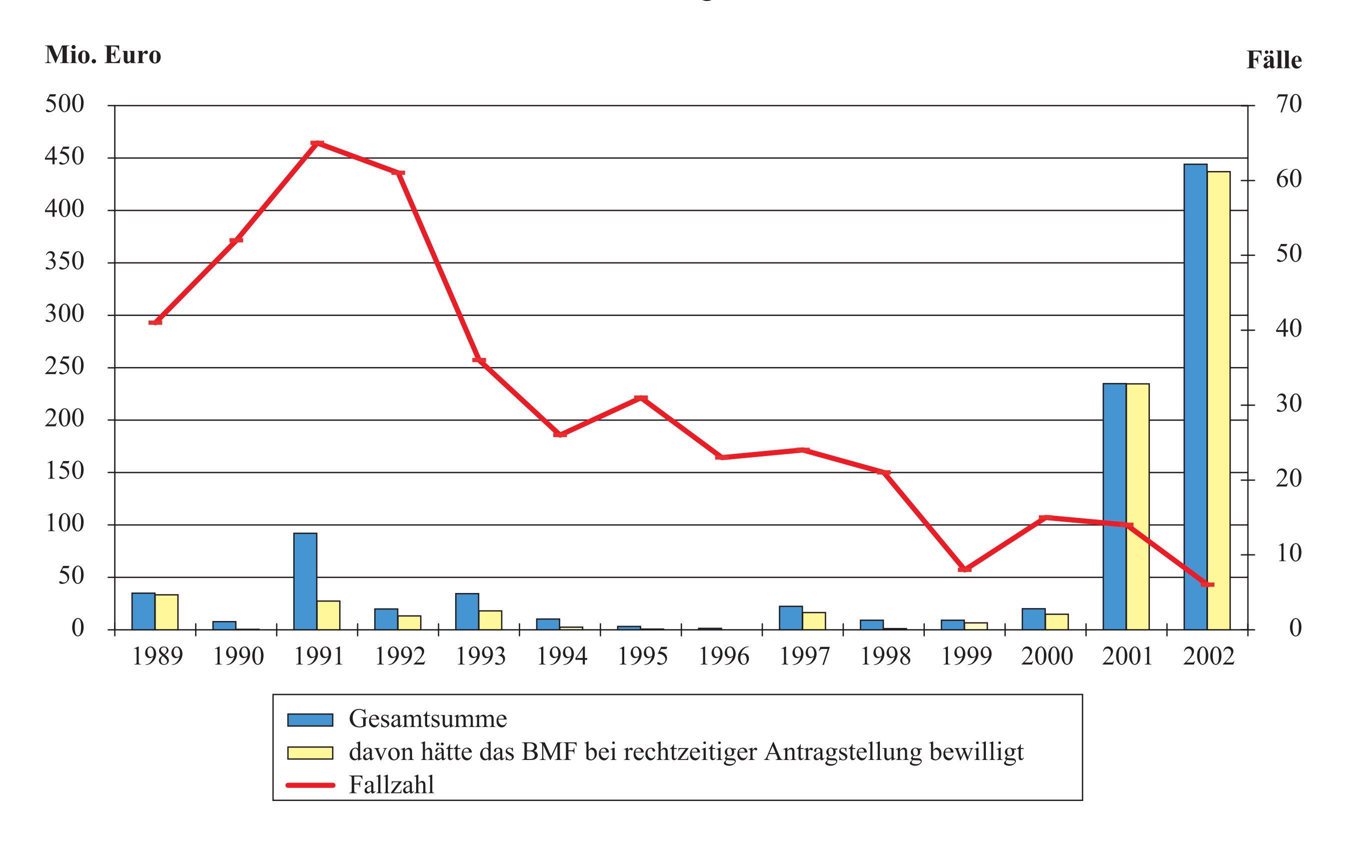
Tabelle 2

Haushaltsüberschreitungen nach Ressorts und Hauptgruppen

Epl.	Personal-ausgaben HGr. 4	Sächl. Verwal-tungsaus-gaben HGr. 5	Zuweisun-gen und Zuschüsse HGr. 6	Baumaß-nahmen HGr. 7	sonst. Investitionen HGr. 8	bes. Finan-zierungs-maßnahmen HGr. 9	Gesamt
	in Euro						
01							
02		273 105	20 109	116 519			409 733
03							
04		193 368	255 646	94 684	9 323 046		9 866 744
05		127 475	198 099		27 965		353 539
06		39 540 851	53 662 646				93 203 497
07		129 077	1 772 985	351 579			2 253 641
08		10 871 003	12 491 000		511 163		23 873 166
09		2 497 471	168 515 281		30 515 873		201 528 625
10			25 582 568				25 582 568
11		2 728 594	1 292 801 820	20 013	8 977 467		1 304 527 894
12		35 961 071	204 301 561	44 280 447	244 208 316	3 790 243	532 541 638
14		4 360 997	3 079 468				7 440 465
15		10 000 000	333 300		443 268		10 776 568
16			142 834				142 834
17			6 525 812				6 525 812
19							
20			145				145
23		339 732					339 732
30			79 983 442		4 283 000		84 266 442
32							
33							
60		64 194	73 326 207		454 623		73 845 024
Summe		**107 086 938**	**1 922 992 923**	**44 863 242**	**298 744 721**	**3 790 243**	**2 377 478 067**

Abbildung 3

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen nach Artikel 112 Grundgesetz für die Jahre 1989 bis 2002



1.3.3.3 Beteiligung des Haushaltsausschusses

Die Jahresrechnung weist insgesamt drei Fälle mit über- und außerplanmäßigen Ausgaben zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen von mehr als 50 Mio. Euro aus. In zwei Fällen hat das Bundesministerium diese vor Einwilligung dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorgelegt. Der dritte Fall betraf den weiteren Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von rd. 423 Mio. Euro. Diesem Zuschuss hat das Bundesministerium nach Artikel 112 Grundgesetz nicht zugestimmt (vgl. Nr. 1.3.3.2); es hat allerdings erklärt, dass es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrags seine Einwilligung gegeben hätte. Aufgrund des fehlenden Antrags des Ressorts konnte das Bundesministerium den Haushaltsausschuss auch nicht vorab in Kenntnis setzen. Allerdings wurde der Haushaltsausschuss auch nicht nachträglich über die überplanmäßige Ausgabe unterrichtet.

Das Haushaltsgesetz 2002 (§ 7 Abs. 1 Satz 2) sieht vor, dass über- und außerplanmäßige Ausgaben zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen von mehr als 50 Mio. Euro im Einzelfall vor Einwilligung des Bundesministeriums dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorzulegen sind, soweit nicht aus zwingenden Gründen eine Ausnahme geboten ist. Die Aufnahme dieser Vorschrift geht auf einen Beschluss des Haushaltsausschusses zum Haushaltsgesetz 1999 zurück, in dem das Bundesministerium aufgefordert wurde, mit Vorlage des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2000 eine entsprechende Verfahrensregelung aufzunehmen.

Diese Vorschrift, die im Wesentlichen die vom Bundesverfassungsgericht bereits im seinem Grundsatzurteil vom 25. Mai 1977[6] geforderte Kommunikations- und Konsultationspflicht der Regierung gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber regelt, trägt zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts bei.

Wegen der verfassungsrechtlich begründeten Informationspflicht ist es nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht hinnehmbar, dass die überplanmäßige Ausgabe ohne vorherige Unterrichtung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages geleistet wurde. Die Ressorts haben sicherzustellen, dass das Bundesministerium rechtzeitig beteiligt wird, damit es ggf. den Haushaltsausschuss unterrichten kann.

Zumindest hätte das Bundesministerium den Haushaltsausschuss nachträglich – ggf. im Rahmen der turnusmäßigen Übersichten – informieren müssen. Die dem Bundestag vierteljährlich zur Unterrichtung nach § 37 Abs. 4 BHO durch das Bundesministerium zugeleitete Zusammenstellung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben (Bundestagsdrucksache 15/393) enthält die ungenehmigten Ausgaben jedoch nicht. Der Bundesrechnungshof hält es daher

[6] Vgl. BVerfGE 45, 1 ff.

für erforderlich, zukünftig in diese Zusammenstellung auch die nicht genehmigten Ausgaben aufzunehmen.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Fälle, die ihm erst nachträglich vorgelegt werden, künftig in die Quartalsmeldungen aufzunehmen.

1.3.4 Globale Minderausgaben

Der Haushaltsplan 2002 enthält globale Minderausgaben in Höhe von insgesamt rd. 247 Mio. Euro. Die in den Einzelplänen der Bundesministerien des Innern (10 Mio. Euro), für Wirtschaft und Technologie (41,2 Mio. Euro), für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (rd. 61,5 Mio. Euro) und für Bildung und Forschung (135 Mio. Euro) ausgebrachten globalen Minderausgaben wurden ausweislich der Jahresrechnung (vgl. Nr. 6.8) erwirtschaftet. Die Effizienzrendite aus dem Bereich der flexibilisierten Ausgaben wurde nicht mehr als globale Minderausgabe veranschlagt, sondern ist auf die entsprechenden Titel aufgeteilt worden.

1.3.5 Verpflichtungsermächtigungen

1.3.5.1 Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen

Nach dem Haushaltsplan 2002 standen dem Bund Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können, in Höhe von insgesamt rd. 48,0 Mrd. Euro zur Verfügung (vgl. **Tabelle 3**). Die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen waren damit um rd. 8,2 Mrd. Euro höher als im Vorjahr (rd. 39,8 Mrd. Euro). Ausweislich der Jahresrechnung wurden im Haushaltsjahr 2002 Verpflichtungen in Höhe von rd. 31,1 Mrd. Euro eingegangen. Das sind 11,9 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (rd. 19,2 Mrd. Euro). Die Ermächtigungen wurden demnach zu rd. 65 % (Vorjahr: rd. 48 %) in Anspruch genommen (vgl. **Abbildung 4**).

Ein Anteil von rd. 31 % der Verpflichtungen (9,7 Mrd. Euro) wurde im Jahre 2002 über- und außerplanmäßig eingegangen. Davon entfallen rd. 7,7 Mrd. Euro auf eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung. Diese Verpflichtungsermächtigung wurde ausgebracht, um Kostenerstattungen an private Auftragnehmer für den Einzug der streckenbezogenen Straßenbenutzungsgebühr für LKW abzudecken.

Mit dem Ausschöpfungsgrad von rd. 65 % ist der Anteil der tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen gegenüber dem Vorjahr zwar deutlich gestiegen; dies liegt jedoch vorwiegend an den sehr hohen über- und außerplanmäßig eingegangenen Verpflichtungen. Ohne die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen läge die Inanspruchnahme dagegen nur bei 44,6 % und damit noch unter dem Vorjahreswert (rd. 48 %). Durch eine geringe Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen werden zwar die Vorbindungen künftiger Haushalte reduziert, sie ist jedoch auch Anzeichen für eine zu großzügige Veranschlagung. Der Bundesrechnungshof sieht daher Anlass, nochmals eindringlich darauf hinzuweisen, dass Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben nur dann veranschlagt werden sollen, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind (§ 6 BHO). Eine sorgfältige Prüfung der Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen entspricht den Grundsätzen der Haushaltsklarheit, Haushaltswahrheit und nicht zuletzt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Wie bei den über- und außerplanmäßigen Ausgaben (vgl. Nr. 1.3.3) ist im Haushaltsgesetz 2002 (§ 7 Abs. 2) vorgeschrieben, dass über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 5 Mio. Euro[7)] bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des Bundesministeriums dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Unterrichtung vorzulegen sind.

Die Jahresrechnung 2002 weist insgesamt 15 Fälle aus, die dem Haushaltsausschuss vorzulegen waren. In drei Fällen unterblieb die vorherige Vorlage wegen Eilbedürftigkeit. Die ihm hierzu nachträglich zur Unterrichtung vorgelegten Unterlagen hat der Haushaltsausschuss jeweils zur Kenntnis genommen.

Tabelle 3

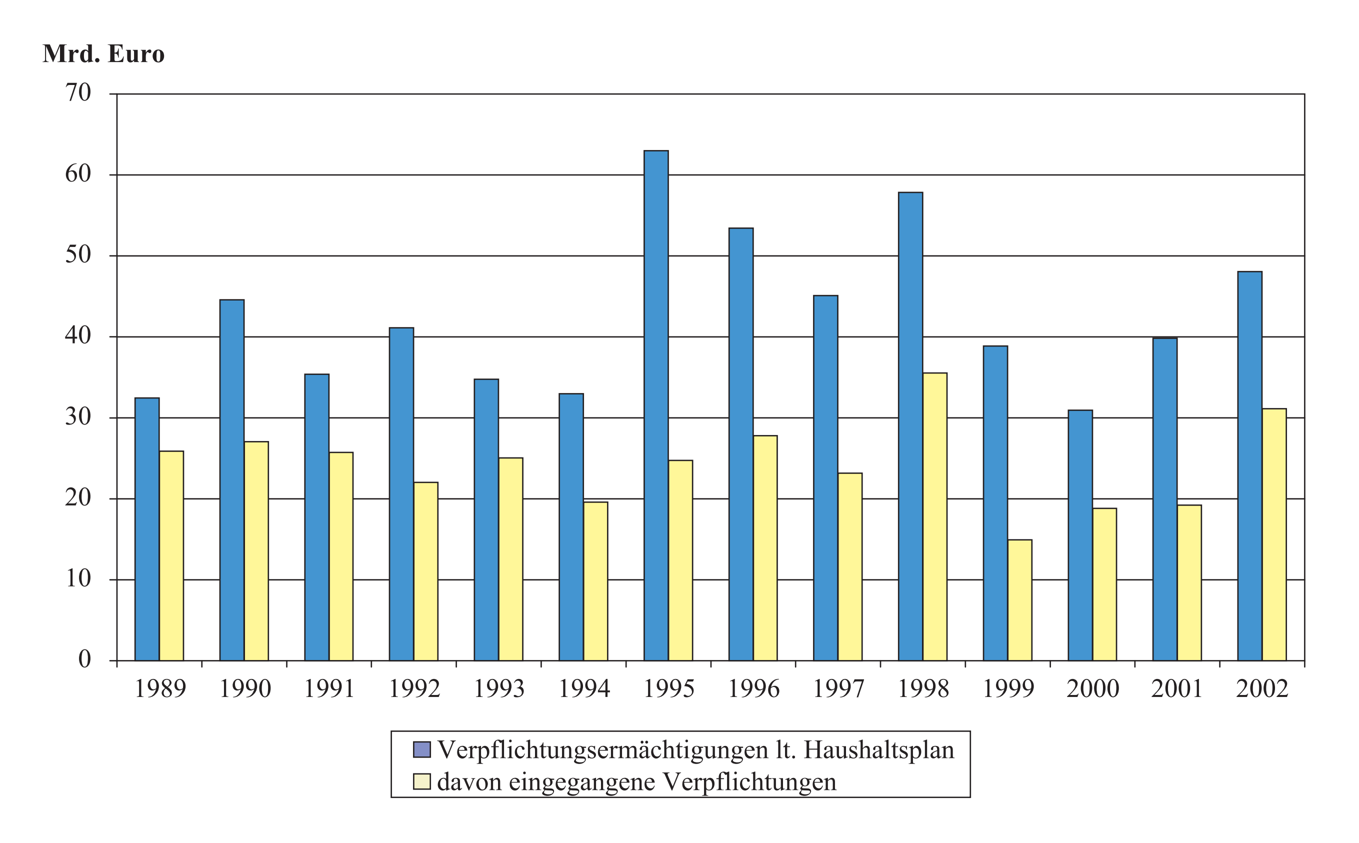
Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Jahr	Verpflichtungsermächtigungen lt. Haushaltsplan	eingegangene Verpflichtungen (einschl. üpl./apl. VE)	
	Mrd. Euro	Mrd. Euro	%
1988	27,4	19,1	*69,8*
1989	32,5	25,9	*79,7*
1990	44,6	27,0	*60,7*
1991	35,4	25,7	*72,7*
1992	41,1	22,0	*53,6*
1993	34,8	25,1	*72,1*
1994	33,0	19,6	*59,4*
1995	63,0	24,7	*39,3*
1996	53,4	27,8	*52,1*
1997	45,1	23,2	*51,4*
1998	57,8	35,5	*61,5*
1999	38,9	14,9	*38,3*
2000	30,9	18,8	*60,8*
2001	39,8	19,2	*48,3*
2002	48,0	31,1	*64,8*
2003	49,5		
2004 (Haushaltsentwurf)	32,6		

7) Wenn die Ausgaben nur in einem Haushaltsjahr fällig werden.

Abbildung 4

Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen einschließlich der über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen



1.3.5.2 Gesamtbestand der eingegangenen Verpflichtungen

Insgesamt bestanden für den Bund zum 31. Dezember 2002 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren in Höhe von rd. 101,4 Mrd. Euro (vgl. Haushaltsrechnung Nr. 4.1.4, **Tabelle 4**):

Tabelle 4

Haushaltsjahr der Fälligkeit von Verpflichtungen	Verpflichtungsvolumen Mrd. Euro
2003	23,5
2004	17,4
2005	13,4
2006 und künftige Jahre	47,1
Gesamtvolumen	**101,4**

Damit sind erhebliche Vorbelastungen für die Haushalte der nächsten Jahre verbunden (vgl. auch Nr. 2.4.2).

1.4 Nettokreditaufnahme, Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

1.4.1 Nettokreditaufnahme des Bundes

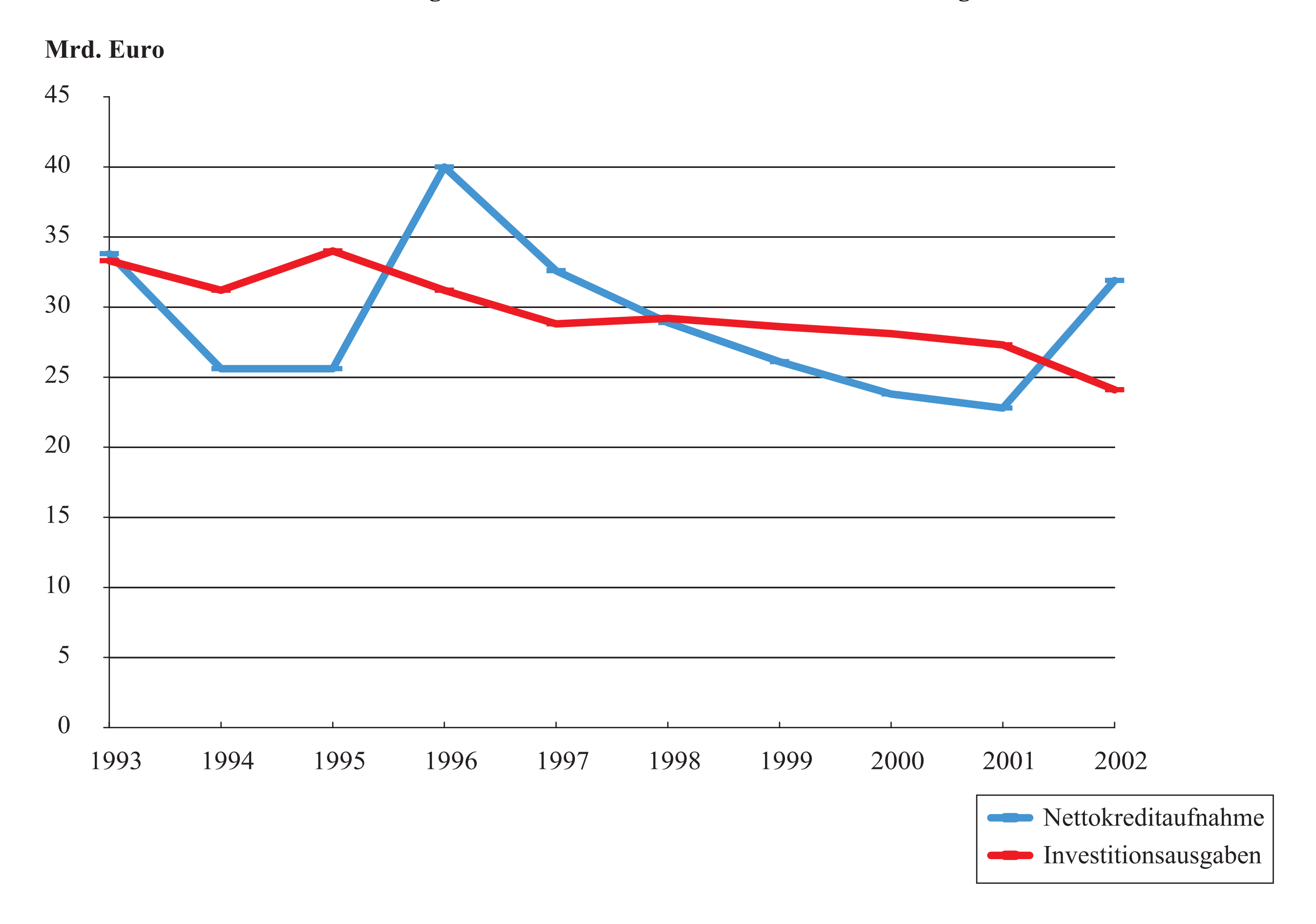
Im Rahmen des Nachtragshaushalts wurde die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2002 von 21,1 Mrd. Euro auf 34,6 Mrd. Euro erhöht, während die veranschlagten Ausgaben für Investitionen nur rd. 25,0 Mrd. Euro betrugen. Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes wurde somit deutlich überschritten. Die Bundesregierung hat zur Überschreitung erklärt, sie sei zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich gewesen (vgl. Nr. 1.3.1).

Auch im Haushaltsvollzug wurde die Verschuldungsobergrenze nach Artikel 115 Grundgesetz – erstmals seit dem Haushaltsjahr 1997 – nicht eingehalten. Die Nettokreditaufnahme war mit 31,9 Mrd. Euro um rd. 7,8 Mrd. Euro höher als die Summe der getätigten Investitionsausgaben (rd. 24,1 Mrd. Euro).

Damit ist die Nettokreditaufnahme zum ersten Mal seit dem Jahre 1996 wieder angestiegen und zwar deutlich, um rd. 9,1 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr (**Abbildung 5**).

Abbildung 5

Entwicklung von Nettokreditaufnahme und Investitionsausgaben



1.4.2 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Im Rahmen des Haushaltsvollzugs stehen dem Bundesministerium neben der Ermächtigung für die Nettokreditaufnahme zur Deckung der Ausgaben die Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten für Tilgungen, von Krediten im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres, von Krediten zur Marktpflege sowie von Kassenverstärkungskrediten (§§ 2 und 3 Haushaltsgesetz 2002) zur Verfügung. Eine Übersicht über die Ermächtigungsbeträge und deren Inanspruchnahme enthält **Tabelle 5** (vgl. auch Nr. 5.2.4 der Jahresrechnung).

Das Haushaltsgesetz 2002 enthält eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben in Höhe von rd. 34,6 Mrd. Euro (davon Nachtrag: 13,5 Mrd. Euro). Hinzu kommt eine Restkreditermächtigung (§ 18 Abs. 3 BHO) aus dem Vorjahr in Höhe von 7,5 Mrd. Euro. Damit ergab sich ein **Gesamtkreditermächtigungsrahmen** in Höhe von 42,1 Mrd. Euro[8]. Seit dem Haushaltsjahr 1999 schreiben die jährlichen Haushaltsgesetze vor, dass die neue Kreditermächtigung in Höhe des Betrags gesperrt ist, in dem die Restkreditermächtigungen des Vorjahres 0,5 % der festgestellten Gesamtausgaben übersteigen (vgl. § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2002).

Somit stand für den Haushaltsvollzug 2002 über die bewilligte Nettokreditaufnahme von 34,6 Mrd. Euro hinaus aus der Restkreditermächtigung ein Betrag von rd. 1,3 Mrd. Euro (0,5 % von 252,5 Mrd. Euro) – also insgesamt rd. **35,9 Mrd. Euro** – zur Haushaltsfinanzierung ohne Einschaltung des Parlaments zur Verfügung. Der darüber hinaus bis zur Kreditermächtigungsobergrenze von rd. 42,1 Mrd. Euro bestehende Saldo von rd. 6,3 Mrd. Euro war demnach gesperrt. Eine – vollständige oder teilweise – Inanspruchnahme dieses Betrags für Zwecke der Kreditaufnahme hätte der Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bedurft. Die Nettokreditaufnahme betrug im Haushaltsjahr 2002 rd. 31,9 Mrd. Euro; insoweit war die Anrufung des Haushaltsausschusses nicht erforderlich. Gegenüber dem Haushaltssoll von rd. 34,6 Mrd. Euro war die tatsächliche Nettokreditaufnahme um rd. 2,7 Mrd. Euro niedriger. Damit ist der Betrag der für das Jahr 2003 zur Verfügung stehenden Restkreditermächtigung auf rd. 10,3 Mrd. Euro gestiegen (vgl. **Abbildung 6**).

[8] Von der Möglichkeit, ab Oktober des Haushaltsjahres Kredite unter Anrechnung auf die Kreditermächtigung des Folgejahres aufzunehmen, wurde nicht Gebrauch gemacht.

Die ständige Haushaltspraxis, zuerst die weiter geltende Kreditermächtigung des Vorjahres zu verbrauchen und damit in gleicher Höhe die für das laufende Haushaltsjahr vom Parlament erteilte Kreditermächtigung zu schonen, hat zusammen mit der erhöhten Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme im Nachtragshaushalt dazu geführt, dass – trotz der Überschreitung der Verschuldungsobergrenze nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz – die Restkreditermächtigung gegenüber dem Vorjahr wieder angewachsen ist. Der Bundesrechnungshof hält diese Praxis für haushaltsrechtlich bedenklich, weil die in § 18 Abs. 3 BHO festgelegte Verfallsfrist von grundsätzlich einem Jahr damit leer läuft (vgl. Bemerkungen 2001, Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 1.5.1).

Tabelle 5

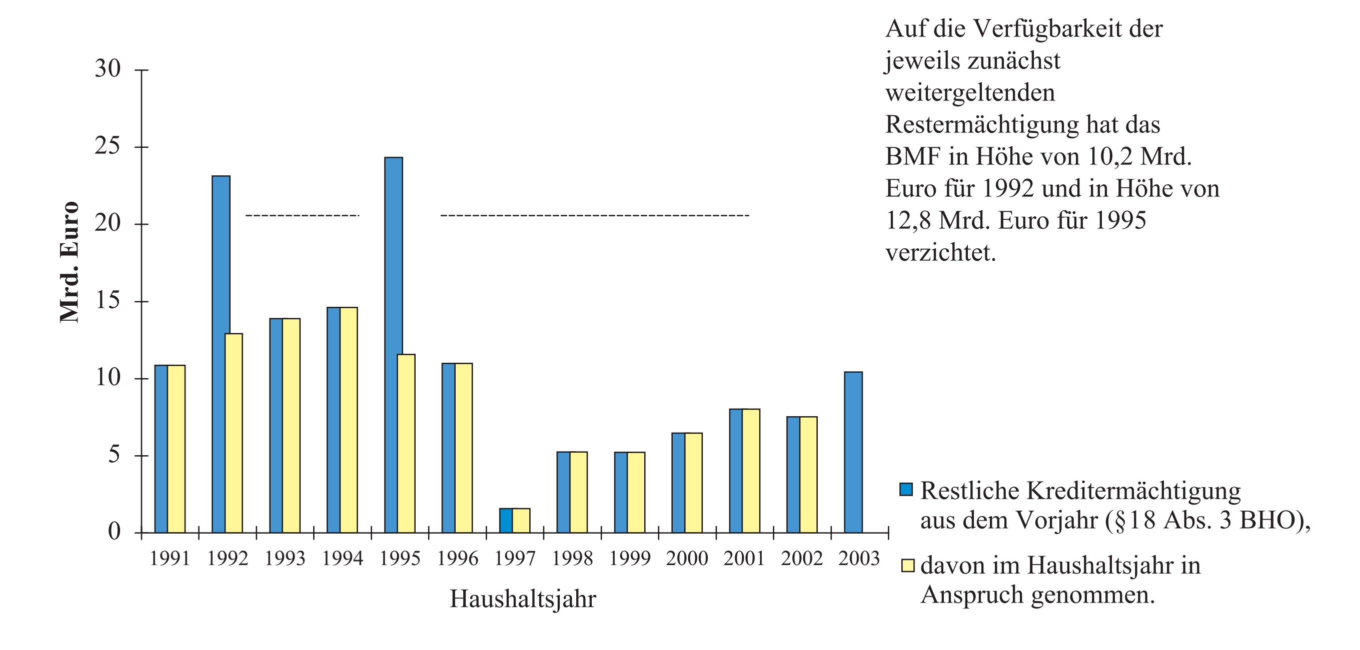
Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme[1)]

	Ermächtigungsbetrag 2002	**Inanspruchnahme 2002**	**Abweichung**	**Inanspruchnahme 2001**
	Mrd. Euro			
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Abs. 3 BHO)	7,5	7,5	–	8,0
Kreditermächtigung nach dem Haushaltsgesetz 2002 (einschl. Nachtrag) zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1)	34,6 (davon 6,3 gesperrt)	24,3	– 10,3 [2)]	14,8
Kreditermächtigungsrahmen (einschl. des gesperrten Betrags)	42,1			
Ermächtigungsrahmen für die Nettokreditaufnahme (ohne den gesperrten Betrag)	**35,9**	**31,9**	**– 4,0**	**22,8**
Weitere Kreditermächtigungen nach dem Haushaltsgesetz 2001				
a) zur Tilgung (§ 2 Abs. 2)	149,1	149,1	–	170,8
b) zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5) [3)]		4,4		– 2,0
c) Bundesbankmehrgewinn (§ 4 S. 2)[4)]		7,7		4,8
d) zum Vorgriff auf das folgende Haushaltsjahr (§ 2 Abs. 3)	9,9	–	– 9,9	–
Gesamtermächtigung (Kreditermächtigungsrahmen und weitere Kreditermächtigungen)	201,1			
Gesamtinanspruchnahme, zugleich **Bruttokreditaufnahme** in haushaltsmäßiger Abgrenzung[5)]		193,3		173,5
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln (a, b, c)		– 161,4		– 150,7
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	34,6	31,9	– 2,7	22,8
nachrichtlich: **Summe der Ausgaben für Investitionen**	25,0	24,1	– 0,9	27,3

1) Differenzen durch Rundung.
2) Dieser Betrag ist gleichzeitig die in das Jahr 2003 fortgeltende Restkreditermächtigung.
3) Bis 10 % des Betrages der umlaufenden Bundesanleihen, Bundesobligationen und Bundesschatzanweisungen.
4) Die über 3,5 Mrd. Euro liegenden Mehreinnahmen aus dem Bundesbankgewinn vermindern gemäß § 4 Satz 2 Haushaltsgesetz 2002 die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2002.
5) Im Ist-Ergebnis der Bruttokreditaufnahme enthalten sind Umbuchungen aus dem Jahre 2003 in das Jahr 2002 von 4,0 Mrd. Euro sowie aus dem Jahre 2002 in das Jahr 2001 von 2,0 Mrd. Euro.

Abbildung 6

Restliche Kreditermächtigungen aus dem Vorjahr und deren Inanspruchnahme



1.4.3 Gemeinsame Kreditaufnahme mit Sondervermögen

Dem Kreditrahmen zur Tilgung fällig werdender Kredite wachsen die vom Bund übernommenen Kredite für die Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit“ und „ERP-Sondervermögen“ zu. In § 2 Abs. 7 Haushaltsgesetz 2002 wird dem Bund die Möglichkeit eingeräumt, im Haushaltsjahr fällig werdende Kredite dieser beiden Sondervermögen bis zu insgesamt 14,05 Mrd. Euro zum Zwecke einer gemeinsamen Kreditaufnahme als eigene Schulden in Form eines Schuldbeitritts zu übernehmen. Die Sondervermögen tragen die Zins- und Tilgungsleistungen für diese Schulden. Mit der geschaffenen Möglichkeit gemeinsamer Wertpapierbegebungen sollen bei entsprechender Marktsituation Zinsersparnisse insbesondere für die Sondervermögen realisiert werden. Insgesamt wurden im Jahre 2002 Schulden der beiden o. a. Sondervermögen in Höhe von rd. 13,7 Mrd. Euro vom Bund mit übernommen (vgl. hierzu auch Nr. 1.7).

1.5 Gesamtverschuldung

Die Bundesschuld lag am Ende des Haushaltsjahres 2002 bei rd. 719,4 Mrd. Euro (vgl. Nr. 5.2.3 der Vermögensrechnung); hinzu kamen Kassenverstärkungskredite in Höhe von rd. 6 Mrd. Euro.

Die Finanzschulden der nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögen betrugen Ende des Jahres 2002 rd. 59,2 Mrd. Euro. Die Gesamtverschuldung, d. h. die Verschuldung des Bundes aus seinen Finanzkrediten sowie die Schulden der Sondervermögen des Bundes, belief sich somit auf insgesamt rd. 778,6 Mrd. Euro (vgl. **Abbildung 7**).

1.6 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank hat im Haushaltsjahr 2002 den Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 2001 von rd. 11,2 Mrd. Euro in voller Höhe an den Bund abgeführt. Davon wurden im Bundeshaushalt 3,5 Mrd. Euro zur Ausgabenfinanzierung vereinnahmt. Der restliche Betrag in Höhe von rd. 7,7 Mrd. Euro wurde entsprechend den gesetzlichen Vorschriften[9] dem Erblastentilgungsfonds zur Erfüllung von Zins- und Tilgungsverpflichtungen zugeführt (vgl. Nr. 1.7.3).

Die Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank aus dem Geschäftsjahr 2001 war im Haushaltsjahr 2002 um fast 3 Mrd. Euro höher als im Vorjahr (vgl. **Abbildung 8**)[10].

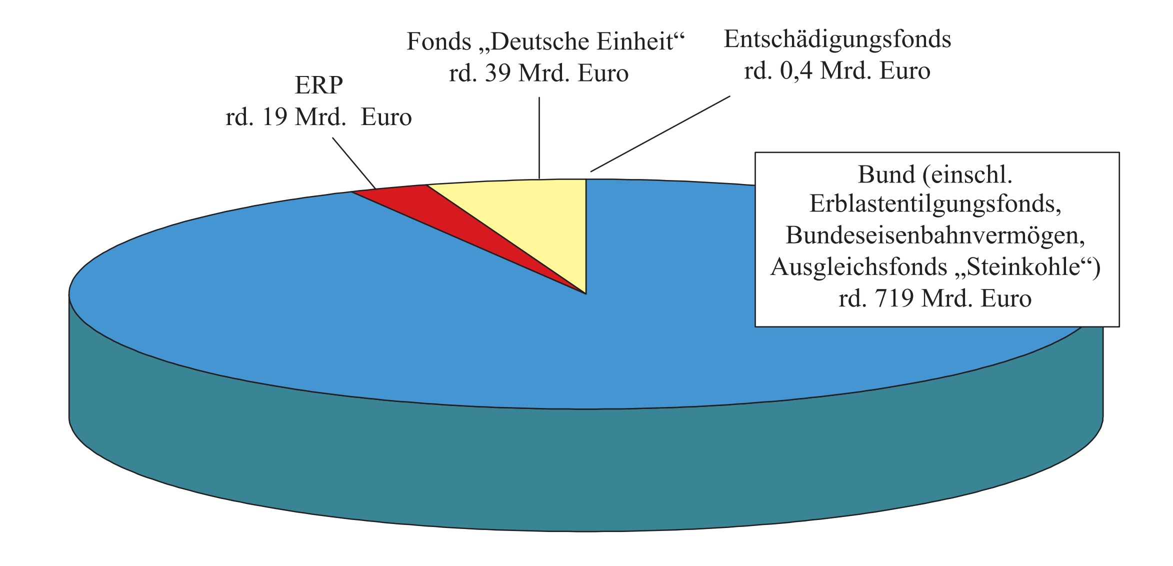
---

9) § 4 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2001, § 6 Abs. 1 Erblastentilgungsfondsgesetz.

10) Dagegen ist der Gewinn der Deutschen Bundesbank im Geschäftsjahr 2002 auf rd. 5,44 Mrd. Euro zurückgegangen und hat sich damit im Vergleich zum Vorjahr mehr als halbiert. Über die bei der Prüfung des Jahresabschlusses der Deutschen Bundesbank getroffenen Feststellungen berichtet der Bundesrechnungshof dem Deutschen Bundestag gemäß § 26 Abs. 6 Bundesbankgesetz.

Abbildung 7

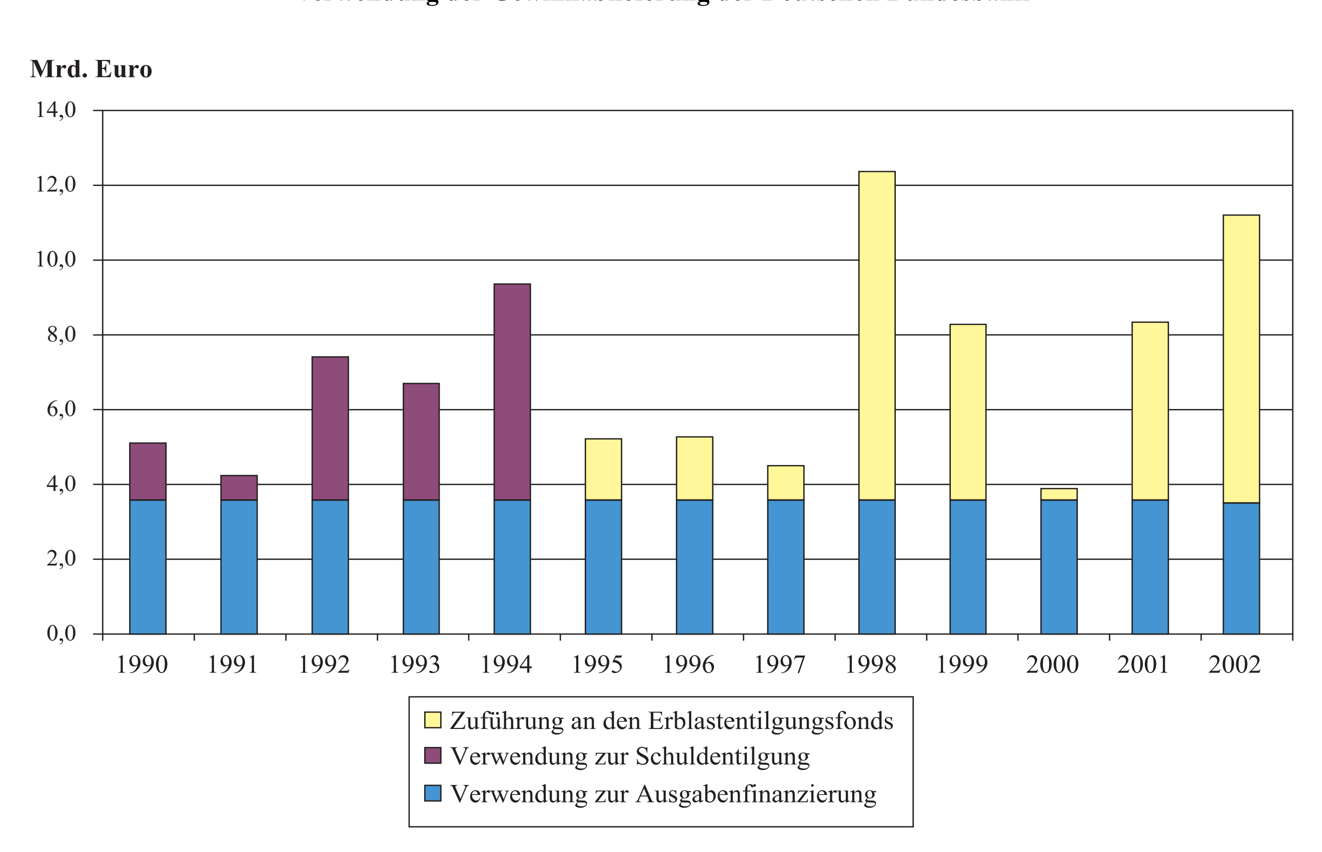
Schulden des Bundes und seiner Sondervermögen Ende 2002



Gesamtverschuldung: rd. 779 Mrd. Euro

Abbildung 8

Verwendung der Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank



1.7 Sondervermögen des Bundes

Ende des Haushaltsjahres 2002 wurden 18 Sondervermögen vom Bund unmittelbar oder von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet (vgl. Nr. 6.10 der Jahresrechnung). Hinzu gekommen ist im Jahre 2002 der Fonds „Aufbauhilfe“. Er dient der Leistung von Hilfen in den vom Hochwasser vom August 2002 betroffenen Ländern zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau der zerstörten Regionen (vgl. Nr. 6.10.1.10 der Jahresrechnung).

Aufgrund des Gesetzes zur Eingliederung der Schulden von Sondervermögen in die Bundesschuld vom 21. Juni 1999 (BGBl. I S. 1384) gingen rückwirkend zum 1. Januar 1999 im Wege der Schuldmitübernahme die Verbindlichkeiten der Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes und Bundeseisenbahnvermögen auf den Bund über. Durch die Einbeziehung wurde die schon vorher bestehende vollständige Einstandspflicht des Bundes für die Abdeckung des Schuldendienstes dieser Sondervermögen auch formal nachvollzogen.

1.7.1 ERP-Sondervermögen

Die Fondsmittel des **ERP-Sondervermögens** dienen seit Abschluss der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstandes, durch Vergabe zinsgünstiger Kredite. Dabei ist sein realer Bestand zu erhalten. Mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten wurde das Kreditgeschäft des ERP-Vermögens wesentlich erweitert. Darüber hinaus hat das Sondervermögen mit der Übernahme von Förderprogrammen aus dem Bundeshaushalt weitere erhebliche Risiken übernommen, zu deren Absicherung im vergangenen Geschäftsjahr Rückstellungen gebildet wurden.

Der so genannte Vermögensbestand (Eigenkapital) zum 31. Dezember 2002 blieb mit rd. 12,4 Mrd. Euro im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert; die Verbindlichkeiten stiegen von rd. 19,1 Mrd. Euro im Vorjahr auf rd. 19,3 Mrd. Euro an (vgl. Nr. 6.10.1.1 der Jahresrechnung). Der erzielte Vermögenszuwachs (rd. 0,28 %) reichte nicht aus, um die Preissteigerungsrate des Jahres 2002 (rd. 1,4 %) auszugleichen. Dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit ist es somit im Haushaltsjahr 2002 nicht gelungen, das Vermögen des ERP-Sondervermögens in seiner Substanz zu erhalten. Der Bundesrechnungshof sieht hierin die Bestätigung seiner bereits in den Bemerkungen des Jahres 2002 geäußerten Befürchtungen (Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 29).

Um das Substanzerhaltungsgebot künftig einzuhalten, beabsichtigt das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Einführung einer Vorfälligkeitsentschädigung im Falle vorzeitiger Tilgungen von Krediten durch die Kreditnehmer,
- Subventionsreduzierung insbesondere teurer Produkte, wie z. B. des Eigenkapitalhilfeprogramms,
- geringfügige Rücknahme des Fördervolumens, z. B. durch strengere Anforderungen im ERP-Umweltschutzprogramm oder Bereinigung der Programmstruktur im Zusammenhang mit der Übernahme der Deutschen Ausgleichsbank durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau,
- Verlagerung von Finanzierungskosten für Förderzwecke nach außen im Zuge der angestrebten Neugestaltung der Rücklage aus Mitteln des ERP-Sondervermögens in der Bilanz der Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Der Bundesrechnungshof wird die Wirksamkeit dieser Maßnahmen und die weitere Entwicklung des Vermögensbestands beobachten.

1.7.2 Fonds „Deutsche Einheit“

Aus dem Sondervermögen **Fonds „Deutsche Einheit“** (Fonds) wurden in den Jahren 1990 bis 1994 zum Ausgleich der Haushalte in den neuen Ländern insgesamt rd. 82,2 Mrd. Euro geleistet. Der Fonds hatte hierzu Kredite in Höhe von rd. 48,6 Mrd. Euro aufgenommen. Seit dem Jahre 1995 sind nur noch die bestehenden Schuldendienstverpflichtungen (Zinsen und Tilgung) durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt bis zur Tilgung zu erfüllen.

Das Bundesministerium schloss im Haushaltsjahr 2002 den Wirtschaftsplan des Fonds mit einem Volumen von rd. 22,9 Mrd. Euro nach Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab.

Der Bestand der Verbindlichkeiten des Fonds ging von rd. 39,6 Mrd. Euro zu Beginn des Haushaltsjahres auf rd. 39,4 Mrd. Euro zum 31. Dezember 2002 zurück.

1.7.3 Erblastentilgungsfonds

Das Sondervermögen **„Erblastentilgungsfonds“** ist aufgrund des Gesetzes über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds ab 1. Januar 1995 errichtet worden. In dem Fonds werden die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds, die Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt aus Krediten, übernommenen Altkrediten und Ausgleichsforderungen, nach den Vorschriften im Altschuldenhilfe-Gesetz die Altverbindlichkeiten von Wohnungsbauunternehmen und privaten Vermietern im Beitrittsgebiet sowie die Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen im Beitrittsgebiet zusammengefasst. Der Gesamtbetrag der bis Ende 2002 übernommenen Verbindlichkeiten (ohne Berücksichtigung von Tilgungen) beträgt rd. 181,4 Mrd. Euro. Mit dem Schuldeneingliederungsgesetz vom 21. Juni 1999 übernahm der Bund als Mitschuldner ab 1. Januar 1999 die tatsächlichen Verbindlichkeiten (nach Tilgung) und weist sie seitdem als Bundesschuld aus; der hierauf entfallende Schuldendienst wird unmittelbar aus dem Bundeshaushalt geleistet.

Nach § 6 Abs. 1 Erblastentilgungsfondsgesetz werden die jährlichen Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn dem Fonds zugeführt, soweit sie 3,5 Mrd. Euro übersteigen. Im Jahre 2002 waren dies rd. 7,7 Mrd. Euro (vgl. Nr. 1.6). Zuzüglich der Zuführungen von Anteilen der neuen Länder auf die übernommenen Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen in Höhe von rd. 0,14 Mrd. Euro erbrachte der Erblastentilgungsfonds einen eigenen Tilgungsbeitrag in Höhe von rd. 7,9 Mrd. Euro. Der Bund tilgte für den Fonds insgesamt rd. 19,8 Mrd. Euro. Hierin ist der o. g. eigene Tilgungsbeitrag des Fonds enthalten. Gegenüber dem Vorjahr verringerte sich der Stand der tatsächlichen Verbindlichkeiten um rd. 19,8[11)] Mrd. Euro auf rd. 68,8 Mrd. Euro zum Jahresende 2002 (vgl. Nr. 6.10.1.7 der Jahresrechnung).

1.7.4 Entschädigungsfonds

Das Sondervermögen **„Entschädigungsfonds“** ist aufgrund des Einigungsvertrages zum 1. August 1991 errichtet worden. Der Entschädigungsfonds hat die Rechte und Verpflichtungen übernommen, die sich für den Bund aus dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz), aus der Durchführung des Entschädigungsgesetzes, des NS-Verfolgtenentschädigungsgesetzes, des Vertriebenenzuwendungsgesetzes sowie des Artikels 11 des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes ergeben. Das Vermögensgesetz regelt die Art und Weise der Rückgabe von Vermögenswerten, die in der DDR enteignet wurden; das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz ist die Grundlage für zu gewährende Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen. Diese Leistungsansprüche sollen in der Regel durch Zuteilung von Schuldverschreibungen erfüllt werden, die ab dem Jahre 2004 in fünf gleichen Jahresraten getilgt werden. Zur Erfüllung seiner Verpflichtungen soll der Entschädigungsfonds ab dem Jahre 2004 Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt in Höhe von rd. 5,6 Mrd. Euro – verteilt auf fünf Jahre – erhalten.

Das Sondervermögen hatte zum Jahresende 2001 Rücklagen in Höhe von 52,3 Mio. Euro gebildet. Am Ende des Jahres 2002 betrugen sie 68,1 Mio. Euro (vgl. Nr. 6.10.1.8 der Jahresrechnung).

1.7.5 Bundeseisenbahnvermögen

Das Sondervermögen **„Bundeseisenbahnvermögen“** ist aufgrund des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen als Rechtsnachfolgerin der ehemaligen Sondervermögen „Deutsche Bundesbahn“ und „Deutsche Reichsbahn“ am 1. Januar 1994 errichtet worden. Von den gesetzlich beschriebenen Aufgaben des Sondervermögens wurden der unternehmerische Bereich auf die Deutsche Bahn AG ausgegründet und die hoheitlichen Aufgaben auf das neu gegründete Eisenbahn-Bundesamt übertragen. Damit lagen die Aufgaben des Sondervermögens seit Anfang 1994 insbesondere in

- der Verwaltung des der Deutschen Bahn AG zugewiesenen beamteten Personals (Dienstherrenfunktion),
- der Aufrechterhaltung und Weiterführung der betrieblichen Sozialeinrichtungen,
- der Verwaltung der Altschulden der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn und
- der Verwertung der nicht bahnnotwendigen Liegenschaften.

Die Bundesregierung ist ermächtigt, frühestens zehn Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen – mithin frühestens ab dem Jahre 2004 – das Sondervermögen aufzulösen und die von ihm noch wahrgenommenen Aufgaben auf das Eisenbahn-Bundesamt, das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen oder die Bundesschuldenverwaltung (nunmehr Bundeswertpapierverwaltung) zu übertragen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat im Jahre 2002 eine Arbeitsgruppe gebildet, die die Perspektiven des Bundeseisenbahnvermögens für die Jahre bis 2010 untersuchen und einen Ausblick geben soll. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium beraten und wird darauf hinwirken, wirtschaftliche Strukturen zu erhalten, die langfristig sicherstellen, dass die dem Bundeseisenbahnvermögen übertragenen Aufgaben wahrgenommen werden können.

Die im Zusammenhang mit der Dienstherrenfunktion stehenden Aufgaben, wie die Betreuung der derzeit rd. 60 000 aktiven beamteten Personen und rd. 235 000 Personen mit Versorgungsansprüchen, werden langfristig erhalten bleiben.

Das Bundeseisenbahnvermögen brachte 1997 das Vermögen des Bahn-Sozialwerks in die neu gegründete Stiftung BSW ein. Im Jahre 2003 soll die Bahn-Hausbrandversorgung aufgelöst und die Aufgaben in die Stiftung BSW überführt werden. Das Sondervermögen veräußerte im Jahre 2001 seine Anteile an den Eisenbahn-Wohnungsgesellschaften an ein Bieterkonsortium. Zeitgleich übertrug es Teilaufgaben der Wohnungsfürsorge für die Eisenbahnerinnen und Eisenbahner auf die Deutsche Bahn AG.

Die Altschulden wurden mit Wirkung vom 1. Januar 1999 im Wege der Schuldmitübernahme in die Bundesschuld eingegliedert.

Die Aufgabe der Veräußerung eines Großteils seines Immobilienbestandes hatte das Sondervermögen im Jahre 1996 auf eine Verwertungsgesellschaft übertragen. Mit Ablauf des Jahres 2002 wurde eine Neukonzeption der Immobilienverwertung wirksam. Danach werden künftig nicht mehr Erlöse aus der Veräußerung von einzelnen Immobilien, sondern von Geschäftsanteilen an einer Im-

[11)] Tilgungsleistung des Bundes abzüglich aufgelaufener Korrekturen (z. B. Saldo aus Zuteilung von Ausgleichsforderungen und Verbindlichkeiten, Tilgung von Ausgleichsverbindlichkeiten und Rückzahlungen von Tilgungsleistungen des Erblastentilgungsfonds im Bereich der Wohnungsbaualtverbindlichkeiten).

mobiliengesellschaft (Property Company) angestrebt. Diese Property Company wird über rd. 230 der werthaltigsten Immobilien verfügen und Projektentwicklung betreiben. Der größere Anteil der Immobilien – in der Regel schwieriger verwertbare Objekte – fällt an das Bundeseisenbahnvermögen zur Verwertung zurück.

Das zum 31. Dezember 2002 ausgewiesene Vermögen des Sondervermögens in Höhe von rd. 5,95 Mrd. Euro besteht zum größten Teil (rd. 5,3 Mrd. Euro) aus den nicht bahnnotwendigen Immobilien (einschließlich sonstiger Vermögensgegenstände aus dem Verkauf solcher Liegenschaften). Die aktuellen Immobilienverwertungsergebnisse zeigen, dass die beim Bundeseisenbahnvermögen zu geschätzten Verkehrswerten der Jahre 1991 bis 1993 erfassten Immobilien deutlich über dem aktuellen Verkehrswert ausgewiesen werden.

Die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben des Sondervermögens werden aus dem Bundeshaushalt getragen. Im Jahre 2002 betrugen diese Bundeszuschüsse rd. 5,9 Mrd. Euro. Im Haushalt 2003 sind Bundesleistungen an das Sondervermögen zur Fehlbetragsdeckung in Höhe von rd. 5,8 Mrd. Euro veranschlagt.

1.7.6 Übrige Sondervermögen

Der Ausgleichsfonds (Lastenausgleich) soll entsprechend dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes in den Bemerkungen 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 5) bis zum Jahre 2004 aufgelöst werden, weil die Gründe für seine Errichtung heute nicht mehr tragen.

Zu den **übrigen Sondervermögen** Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft, Ufi-Abwicklungserlös (Filmförderung), Fonds Aufbauhilfe und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes liegen dem Bundesrechnungshof keine besonderen Prüfungserkenntnisse vor. Gleiches gilt für die Sondervermögen, die von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden. Dabei handelt es sich um das Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank, das Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank, das Treuhandvermögen für den Bergarbeiterwohnungsbau, das Bergmannssiedlungsvermögen, das Westvermögen, den Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz und die Versorgungsrücklage des Bundes.

1.8 Bundesbetriebe

Das Bundesministerium hat der Haushaltsrechnung jeweils unter Nr. 6.11 eine Übersicht über den Jahresabschluss bei den Bundesbetrieben beigefügt (§ 85 Nr. 3 BHO). Betriebszweck und Betriebsergebnisse sind aus **Tabelle 6** ersichtlich.

Der Bilanzverlust der Kleiderkasse der Bundeswehr beruht auf einem Bilanzverlustvortrag aus den Jahren von 1991 bis 1998. Er wird seit dem Geschäftsjahr 1999 durch Gewinne abgebaut.

Tabelle 6

Bundesbetriebe

Bundesbetriebe	Zweck	Gewinn/Verlust
Wasserwerke Oerbke	Wasserversorgung für NATO-Truppenlager Fallingbostel und die Gemeinden Fallingbostel, Ostenholz, Oerbke, Bockhorn und Westenholz	31. Dezember 2002: Überschüsse 77 000 Euro
Wirtschaftsbetriebe Meppen	Bewirtschaftung der Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen	zum Ende des Landwirtschaftsjahres am 30. Juni 2002: Bilanzgewinn 119 556 Euro
Kleiderkasse für die Bundeswehr	Versorgung der Selbsteinkleider der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes mit vorschriftsmäßiger Dienstkleidung unter Verwendung der Bekleidungsentschädigung (Kapitel 1411 Titel 516 01)	31. Dezember 2001: Bilanzverlust: 161 701 Euro Jahresergebnis 2002 lag für die Haushaltsrechnung noch nicht vor
Behördeneigene Kantinen (insgesamt sechs)	Verpflegung der Bediensteten	31. Dezember 2002: Überschüsse bei allen sechs Kantinen in Höhe von insgesamt: 9 581 Euro

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes besorgniserregend – Ungelöste Strukturprobleme im Bundeshaushalt

2.0

Die Lage der Bundesfinanzen hat sich weiter verschlechtert. Wesentliche Finanzkennzahlen zeigen die zunehmende strukturelle Belastung des Bundeshaushalts auf. Sozialleistungen und Zinsen beanspruchen den überwiegenden Anteil der Steuereinnahmen des Bundes. Diese Mittel fehlen somit für die Finanzierung zukunftsrelevanter Ausgaben (z. B. Investitionen, Forschung und Bildung). Die Ausgaben für Soziales betragen mittlerweile mehr als das Vierfache der Ausgaben für Investitionen.

Die strukturellen Probleme des Bundeshaushalts sind nach wie vor ungelöst. Vor allem die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung wachsen überproportional und engen – zusammen mit den anderen Ausgaben für die Alterssicherung – die haushaltswirtschaftlichen Gestaltungsspielräume weitgehend ein. Mittlerweile finanziert der Bund rd. ein Drittel der Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung. Fast die Hälfte seiner Steuereinnahmen muss der Bund für die Alterssicherung ausgeben. Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt sind ebenfalls aufgrund der Verschlechterung der Arbeitsmarktlage deutlich angestiegen; die Mehrausgaben haben – neben den nicht eingeplanten Steuermindereinnahmen – Nachtragshaushalte in den Jahren 2002 und 2003 erforderlich gemacht.

Neben den wachsenden Haushaltsbelastungen im Sozialbereich steigen auch die Zinsausgaben wegen der hohen Nettoneuverschuldung wieder an, nachdem sie sich in den letzten Jahren durch das marktbedingte niedrigere Zinsniveau und den Einsatz der Mobilfunk-Versteigerungserlöse zur Schuldentilgung stabilisiert hatten.

Die Steuereinnahmen des Bundes werden aufgrund der wirtschaftlichen Abschwächung deutlich geringer als geplant steigen. Sie werden zudem durch eine Reihe von Abzügen auf der Einnahmenseite (Eigenheimzulage, Kindergeld, Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs, Bundesergänzungszuweisungen) in erheblichem Umfang gemindert. Die von den Steuereinnahmen abgesetzten Transferleistungen (Kindergeld, Eigenheimzulage und steuerliche Investitionszulagen) sollten im Interesse einer größeren Haushaltstransparenz künftig deutlicher im Bundeshaushalt ausgewiesen werden.

Die Einnahmen des Bundes aus den einzelnen Steuerarten sowie der Anteil der Steuerarten am Gesamtsteueraufkommen des Bundes entwickeln sich sehr unterschiedlich. Die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer sind erheblich zurückgegangen. Die Mehreinnahmen des Bundes aus der Umsatzsteuer und der Mineralölsteuer werden größtenteils für die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung verwendet und stehen nicht zur Finanzierung der übrigen Ausgaben zur Verfügung.

Von den sonstigen Einnahmen sollen Privatisierungserlöse ggf. verwendet werden, um das geplante Vorziehen der dritten Steuerreformstufe um ein Jahr teilweise zu finanzieren. Ab dem Jahre 2005 sind keine Privatisierungseinnahmen mehr für die Haushaltsfinanzierung vorgesehen. Der Einsatz von Einnahmen aus der Privatisierung für die Tilgung von Altschulden ist finanzwirtschaftlich richtig.

Aufgrund der sich verschlechternden Wirtschaftsentwicklung und der zunehmenden strukturellen Belastungen musste die Finanzplanung revidiert werden. Das zu Beginn der letzten Legislaturperiode aufgestellte Konsolidierungsziel eines ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Bundeshaushalts im Jahre 2006 wurde aufgegeben. Es wird nach der neuen Planung im Finanzplanungszeitraum bis 2007 auch nicht mehr erreicht. Nach dem Entwurf des Bundeshaushalts 2004 wird die Nettokreditaufnahme zum dritten Mal in Folge die Investitionsausgaben übersteigen, die die verfassungsrechtliche Regelobergrenze des Artikels 115 Grundgesetz für die Neuverschuldung bilden.

Der neue Finanzplan enthält nicht unerhebliche Risiken. Er beruht auf einer optimistischen Einschätzung des Wirtschaftswachstums ab dem Jahre 2004 und verzichtet auf Planungsreserven für finanzwirtschaftliche Mehrbelastungen, die sich z. B. bei einer ungünstigeren wirtschaftlichen Entwicklung ergeben könnten. Auf mittel- und langfristige Sicht muss der Bundeshaushalt eine Reihe von – planerisch nicht oder nur teilweise berücksichtigten – Belastungen und Risiken bewältigen. Dazu zählen insbesondere die eingegangenen Verpflichtungen, die Versorgungslasten vor allem im Bereich der ehemaligen Sondervermögen Bundesbahn und Bundespost sowie die Entschädigungsrisiken bei den Gewährleistungen. Vor diesem Hintergrund sind weitere Konsolidierungsanstrengungen unausweichlich, um die finanzwirtschaftlich richtige Rückführung der Nettoneuverschuldung und des Finanzierungsdefizits zu erreichen.

Die in den letzten Jahren vor allem durch den Einsatz der Mobilfunk-Versteigerungserlöse zur Schuldentilgung erreichte Stabilisierung beim Schuldenstand des Bundes setzt sich nicht fort. Die höheren Nettokreditaufnahmen werden zu einem deutlichen Anstieg der Gesamtverschuldung des Bundes und seiner Sondervermögen im Finanzplanungszeitraum führen. Der Bund ist damit nach wie vor in einer schwierigeren Haushalts- und Verschuldungslage als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden.

Durch die jahrzehntelange fortwährende Aufnahme von Krediten im Bundeshaushalt und bei den Sondervermögen des Bundes wurden zwar kurzfristige Freiräume für die Haushaltsführung gewonnen. Diese Freiräume wurden jedoch durch die Folgebelastungen in Form von Zinsausgaben wieder erheblich eingeschränkt. Der Preis der hohen Verschuldung in der Vergangenheit ist eine wachsende strukturelle Belastung des Bundeshaushalts mit Zinsausgaben. Ein Entkommen aus dieser Verschuldungsfalle wird zunehmend schwieriger.

Die nationalen Regelungen und Vereinbarungen zur Umsetzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes erscheinen überprüfungs- und ergänzungsbedürftig. Angesichts der ungünstigeren Haushalts- und Verschuldungslage des Bundes gegenüber dem Durchschnitt der Länder benachteiligt die derzeit vereinbarte Aufteilung des maximal zulässigen Staatsdefizits den Bund. Außerdem fehlt immer noch eine Regelung, die festlegt, wie mögliche Sanktionszahlungen an die Europäische Union auf Bund und Länder aufzuteilen wären.

2.1 Entwicklung der Gesamtausgaben, Gesamteinnahmen und des Finanzierungsdefizits

Die Haushaltslage des Bundes wird durch die nachfolgenden Eckdaten zum Haushalt 2003 einschließlich des Nachtragsentwurfs, zum Haushaltsentwurf 2004 und zum Finanzplan bis 2007 bestimmt[1].

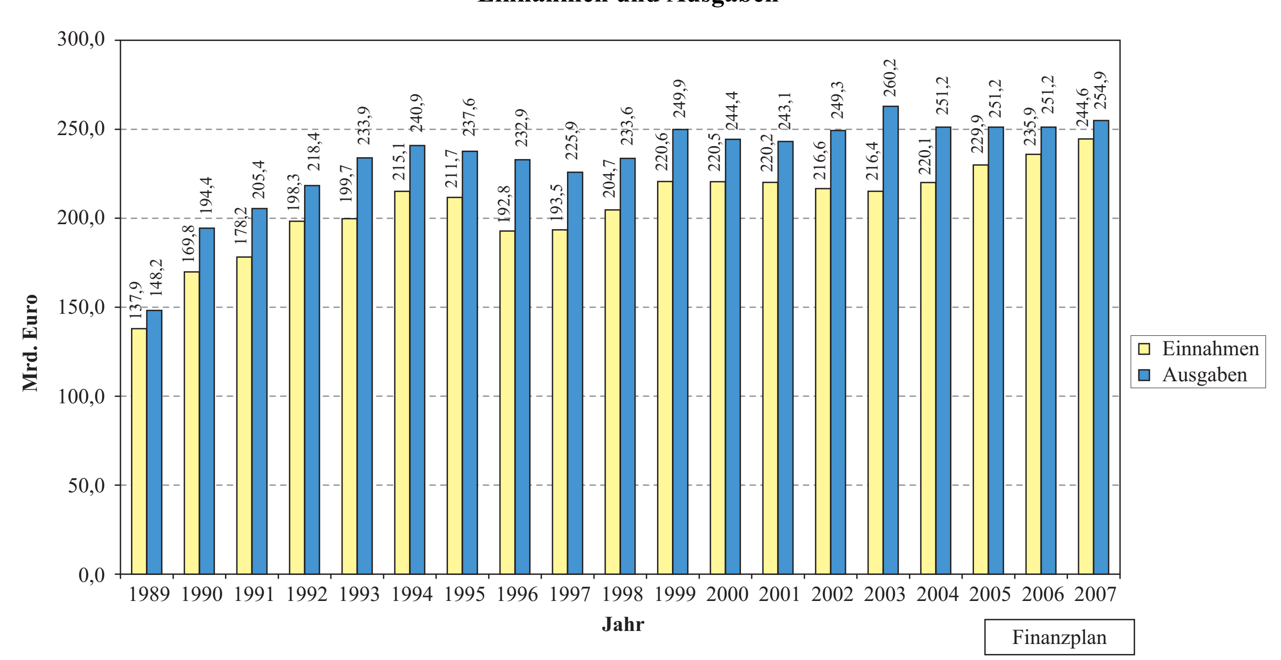
Nach dem Entwurf des **Nachtragshaushalts 2003** sind für das Haushaltsjahr 2003 **Ausgaben** in Höhe von rd. 260,2 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. **Abbildung 1**); sie sind damit um rd. 10,9 Mrd. Euro höher geplant (+ 4,4 %) als das Abschlussergebnis 2002 (rd. 249,3 Mrd. Euro). Wesentliche Gründe für den Ausgabenanstieg sind – neben den Zuschüssen an den Fonds „Aufbauhilfe" zur Finanzierung der Hochwasserschäden vom August 2002 – vor allem die Mehrausgaben im Bereich des Arbeitsmarktes sowie bei den Leistungen an die Rentenversicherung. Die veranschlagten **Einnahmen** (ohne Einnahmen aus Kreditaufnahmen, ohne Münzeinnahmen sowie ohne haushaltstechnische Verrechnungen) betragen rd. 216,4 Mrd. Euro und sind damit um rd. 0,2 Mrd. Euro (– 0,1 %) geringer als die im Jahre 2002 erzielten Einnahmen (rd. 216,6 Mrd. Euro). Daraus ergibt sich für den Bundeshaushalt 2003 ein **Finanzierungsdefizit** von rd. 43,8 Mrd. Euro (2002: rd. 32,7 Mrd. Euro), das durch eine Nettokreditaufnahme von rd. 43,4 Mrd. Euro (2002: rd. 31,9 Mrd. Euro) und durch Münzeinnahmen von rd. 0,4 Mrd. Euro (2002: 0,9 Mrd. Euro) gedeckt werden soll (vgl. **Abbildung 2**). Damit liegt das Finanzierungsdefizit nochmals deutlich **über** dem bereits sehr hohen Wert des Jahres 2002.

Nach dem **Haushaltsentwurf 2004** sind **Ausgaben** in Höhe von 251,2 Mrd. Euro vorgesehen, das sind 3,5 % weniger als das Soll 2003. Die **Einnahmen** sollen gemäß dem Haushaltsentwurf bei rd. 220,1 Mrd. Euro liegen (vgl. **Abbildung 1**). Das **Finanzierungsdefizit** soll bei rd. 31,1 Mrd. Euro und damit wieder deutlich unter dem Wert des Haushaltsjahres 2003 liegen (vgl. **Abbildung 2**). Im **Finanzplanungszeitraum** sollen die Ausgaben in den Jahren 2004 bis 2006 konstant bei rd. 251,2 Mrd. Euro bleiben und im Jahre 2007 rd. 254,9 Mrd. Euro erreichen (vgl. **Abbildung 1**). Unter Zugrundelegung einer geplanten Einnahmensteigerung von 220,1 Mrd. Euro im Jahre 2004 auf rd. 244,6 Mrd. Euro im Jahre 2007 ergibt sich ein Rückgang des Finanzierungsdefizits von 31,1 Mrd. Euro im Jahre 2004 auf rd. 10,3 Mrd. Euro bis zum Jahre 2007 (vgl. **Abbildung 2**).

[1] Alle nachfolgenden Daten werden in Euro ausgewiesen; Zahlen aus früheren Haushaltsjahren wurden in Euro umgerechnet, um einen direkten Vergleich zu ermöglichen.

Abbildung 1

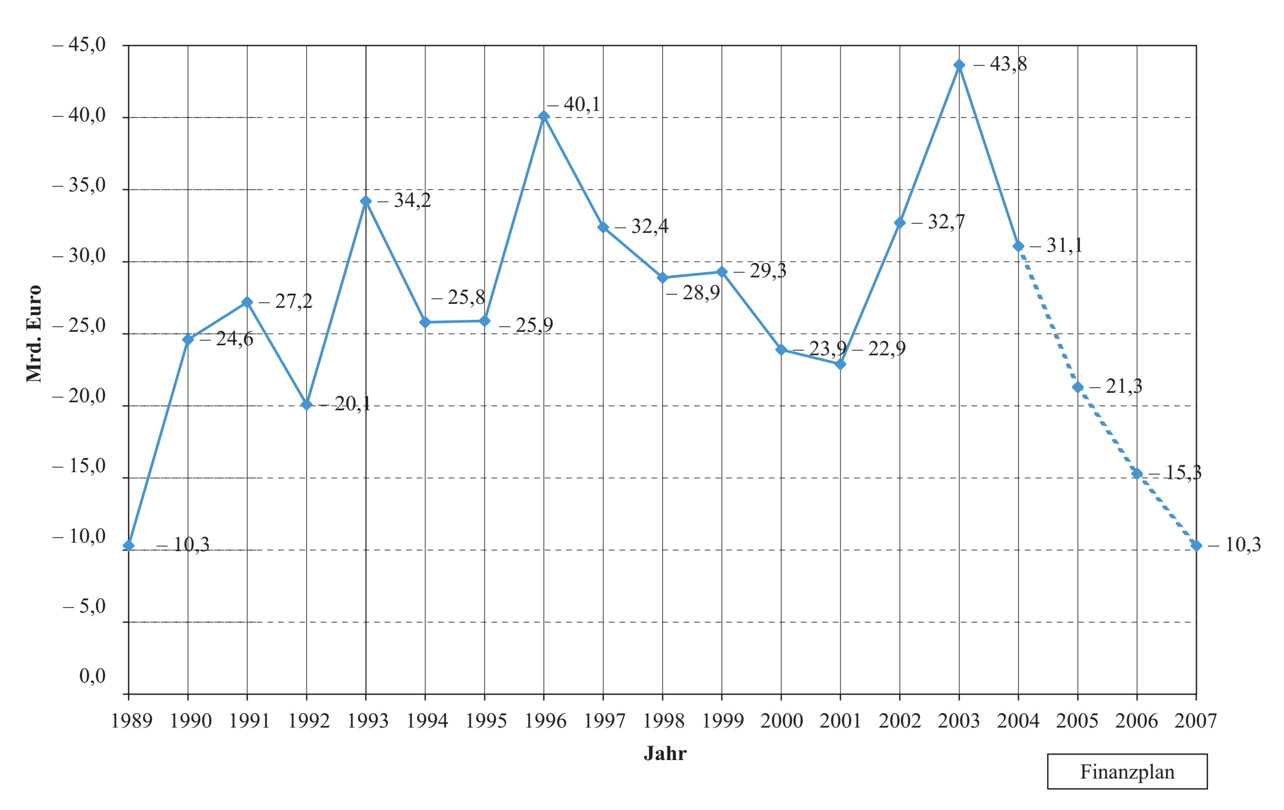
Einnahmen und Ausgaben[1]



[1] Datenbasis für diese sowie die nachfolgenden Abbildungen und Tabellen: Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 2002, Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 2003 einschließlich Nachtragsentwurf 2003, Haushaltsentwurf 2004 und Finanzplan bis zum Jahre 2007. Weitere Quellen: Berichte (insbesondere Finanzberichte, Monatsberichte, Subventionsbericht 1998, Rentenversicherungsbericht 2002) und sonstige Veröffentlichungen der Bundesregierung und des Bundesministeriums der Finanzen; Deutsche Bundesbank (insbesondere Monatsberichte); Statistisches Bundesamt.
Für Haushaltsjahre ab 2003: z. T. eigene Berechnungen.

Abbildung 2

Finanzierungssaldo



2.2 Ausgabenentwicklung und Ausgabenstruktur

Ein wesentlicher Teil der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts entfällt nach wie vor auf zwei große Bereiche: die Ausgaben für Soziales und die Zinsausgaben.

Die **Sozialausgaben** betragen im Haushalt 2003 rd. 119,3 Mrd. Euro, das sind rd. 7,4 Mrd. Euro mehr als das Haushaltsergebnis 2002 (rd. 111,9 Mrd. Euro). Ihr Anteil an den Gesamtausgaben steigt gegenüber dem Haushaltsergebnis 2002 (44,9 %) auf 45,8 % (vgl. **Tabelle 1**). Damit haben die Sozialausgaben sowohl in absoluten Zahlen wie auch anteilig einen Höchststand erreicht. Der weitere Anstieg beruht im Wesentlichen auf den höheren Bundeszuschüssen an die Rentenversicherung sowie den Ausgaben für den Arbeitsmarkt.

Die anderen wesentlichen Ausgabenblöcke sind demgegenüber in den letzten Jahren nicht angestiegen oder sogar rückläufig (vgl. **Tabelle 1**):

- Die für das Jahr 2003 veranschlagten **Zinsausgaben** (einschließlich Zinserstattungen) liegen bei rd. 38,0 Mrd. Euro. Dies sind rd. 3,1 Mrd. Euro weniger als im Jahre 1999 (41,1 Mrd. Euro). Ihr Anteil am Haushaltsvolumen ist seit dem Jahre 1998 um rd. drei Prozentpunkte auf 14,6 % zurückgegangen.

- Die **Personalausgaben** für die Bundesverwaltung (einschließlich Versorgungsausgaben) lagen in den letzten Jahren relativ stabil in der Größenordnung von rd. 27 Mrd. Euro. Ihr Anteil am Haushaltsvolumen ist rückläufig und liegt im Jahre 2003 nur noch bei 10,4 %.

- Die **Investitionsausgaben** betragen im Haushalt 2003 mit rd. 26,7 Mrd. Euro weniger als ein Viertel der mit rd. 119,3 Mrd. Euro veranschlagten Sozialausgaben. Zu Anfang der 90er-Jahre (1992) war das Verhältnis der Investitionsausgaben zu den Ausgaben für Soziales mit 44,4 % noch deutlich günstiger.

Tabelle 1

Wesentliche Ausgabenarten

Jahr	1989	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ausgaben	**Mrd. Euro**										
Sozialausgaben[1]	**49,9**	**75,6**	**87,3**	**84,9**	**84,6**	**91,9**	**100,3**	**100,8**	**102,0**	**111,9**	**119,3**
davon:											
– Rente, Knappschaft	21,3	30,6	37,6	41,2	44,2	51,3	60,5	65,0	69,1	72,9	77,3
– Arbeitsmarkt	5,7	14,0	19,4	24,1	21,8	21,7	21,5	15,5	15,4	21,0	24,8
davon:											
– BA-Zuschuss	1,1	4,6	5,2	7,0	4,9	3,9	3,7	0,9	1,9	5,6	7,5
– Arbeitslosenhilfe	4,2	4,7	8,9	12,4	14,3	15,6	15,6	13,2	12,8	14,8	16,8
Zinsen/Zinserstattungen	**16,7**	**27,6**	**32,9**	**40,3**	**40,4**	**40,9**	**41,1**	**39,9**	**38,3**	**37,4**	**38,0**
Personalausgaben	**21,1**	**26,3**	**26,9**	**27,0**	**26,8**	**26,7**	**27,0**	**26,5**	**26,8**	**27,0**	**27,1**
Investitionsausgaben	**18,5**	**33,7**	**31,3**	**31,2**	**28,8**	**29,2**	**28,6**	**28,1**	**27,3**	**24,1**	**26,7**
Restliche Ausgaben[2]	**42,0**	**55,2**	**62,5**	**49,5**	**45,3**	**44,9**	**49,9**	**49,1**	**48,7**	**48,9**	**49,1**
Gesamtausgaben	**148,2**	**218,4**	**240,9**	**232,9**	**225,9**	**233,6**	**246,9**	**244,4**	**243,1**	**249,3**	**260,2**
Ausgabenanteile	**Prozent**										
Anteil Sozialausgaben	33,7	34,6	36,2	36,5	37,5	39,3	40,6	41,2	42,0	44,9	45,8
Anteil Zinsen/Zinserstattung	11,3	12,6	13,7	17,3	17,9	17,5	16,6	16,3	15,8	15,0	14,6
Anteil Personalausgaben	14,2	12,0	11,2	11,6	11,9	11,4	10,9	10,9	11,0	10,8	10,4
Anteil Investitionsausgaben	12,5	15,4	13,0	13,4	12,7	12,5	11,6	11,5	11,2	9,7	10,3
Anteil restliche Ausgaben	28,3	25,3	25,9	21,3	20,1	19,2	20,2	20,1	20,0	19,6	18,9
Summe	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

[1] Bis 1994 einschließlich Kindergeld (1994: rd. 10,5 Mrd. Euro); in vergleichsweise geringem Umfang enthalten die Sozialausgaben auch Investitionen (bis zu jährlich 1 bis 1,5 Mrd. Euro oder bis rd. 1,5 %).
[2] Hierzu gehören insbesondere die sächlichen Verwaltungsausgaben sowie die Ausgaben für militärische Beschaffungen, für die nicht investive Wirtschafts- und Forschungsförderung, für Sondervermögen ohne Zinserstattungen.

2.2.1 Entwicklung wesentlicher Finanzkennzahlen

Die strukturellen Probleme des Bundeshaushalts werden am Verhältnis der Zins-, Sozial- und Investitionsausgaben zu den Gesamtausgaben und zu den Steuereinnahmen deutlich.

Der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben (Zinsquote) ist zwar auch im Jahre 2003 gegenüber dem Höchststand des Jahres 1997 rückläufig, er liegt mit 14,6 % aber immer noch zwei Prozentpunkte über dem Niveau des Jahres 1992 (12,6 %). Der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben (Sozialquote) hat sich im gleichen Zeitraum (1992 bis 2003) deutlich – um rd. 11,2 Prozentpunkte – auf 45,8 % erhöht. Bereinigt man frühere Haushalte um die Kindergeldausgaben, die seit dem Jahre 1996 von den Steuereinnahmen abgesetzt werden, so beträgt der Anstieg sogar mehr als 14 Prozentpunkte. Zusammen erreichen die im Haushalt 2003 veranschlagten Zins- und Sozialausgaben (Zins-/Sozialquote) über 60 % des Haushaltsvolumens (vgl. **Abbildung 3**).

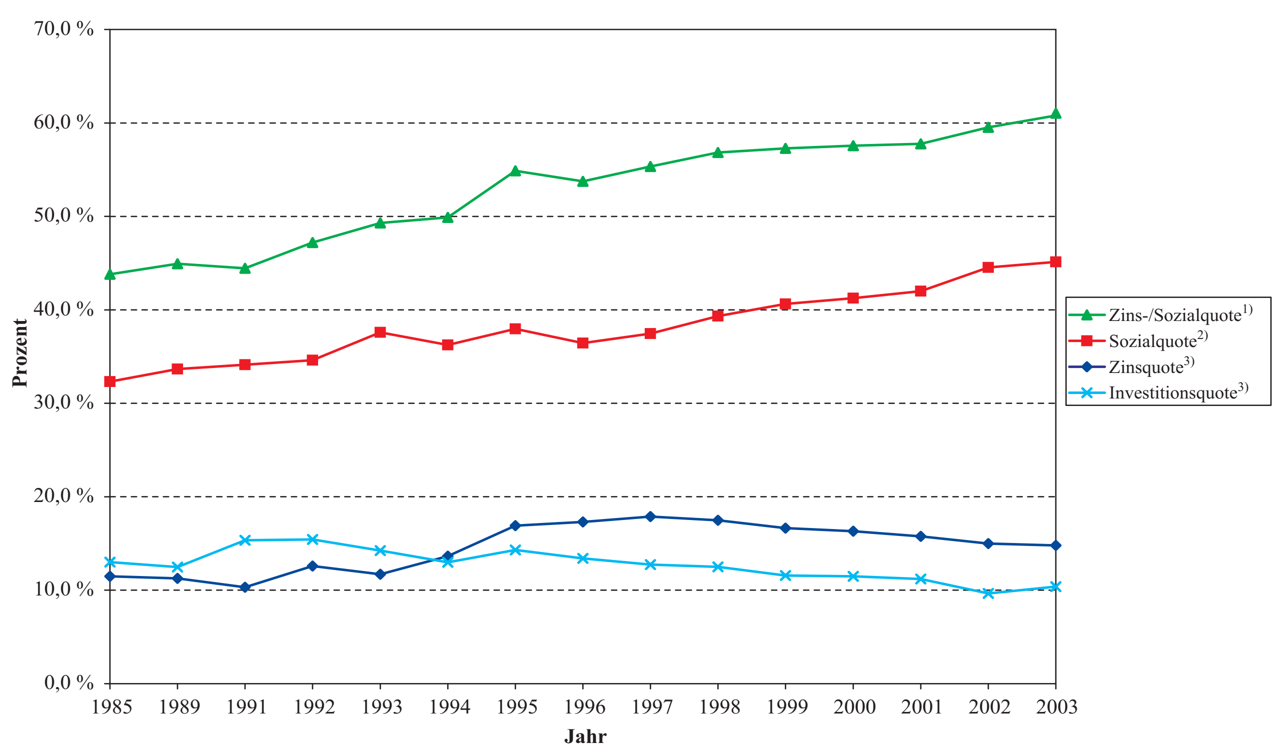
Der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben (Investitionsquote) geht demgegenüber stetig zurück. Er erreicht im Jahre 2003 mit 10,3 % nur etwas mehr als ein Sechstel der Ausgaben für den Sozial- und Zinsbereich (vgl. **Abbildung 3**). Die Investitionsquoten für die Jahre 2002 und 2003 fallen etwas günstiger aus (um rd. 1,1 %), wenn man berücksichtigt, dass die Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost in Höhe von rd. 3,4 Mrd. Euro/Jahr zum Jahresende 2001

beendet wurden und ab dem Haushaltsjahr 2002 in gleicher Höhe als Bundesergänzungszuweisungen (Einnahmenminderungen) geleistet werden. Allerdings liegt auch die entsprechend bereinigte Investitionsquote 2003 von 11,4 % unter den Quoten früherer Jahre. Zudem beruht der Anstieg der Investitionen im Jahre 2003 gegenüber dem Vorjahr im Wesentlichen auf dem Einmaleffekt der investiven Zuschüsse des Bundes in Höhe von rd. 2,6 Mrd. Euro an den Fonds „Aufbauhilfe“, in dem die Hilfen für die vom Hochwasser vom August 2002 betroffenen Länder zusammengefasst sind.

Ein immer höherer Anteil der Steuereinnahmen des Bundes muss für die Zins- und Sozialausgaben eingesetzt werden. Der auf diese Ausgabenblöcke entfallende Steueranteil (Zins-/Sozialsteuerquote) ist von rd. 76 % im Jahre 1998 nach einem Rückgang auf etwas über 70 % im Jahre 2000 wieder deutlich angestiegen – auf 82,4% im Haushaltsjahr 2003 (vgl. **Abbildung 4**). Mehr als vier Fünftel der Steuereinnahmen müssen im Haushaltsjahr 2003 somit für Zinsausgaben (19,9 %) und Sozialausgaben (62,5 %) eingesetzt werden. Das sind über 25 Prozentpunkte mehr als im Jahre 1992 (rd. 57 %). Dabei steht dem Rückgang beim Anteil der für die Zinsen verwendeten Steuereinnahmen (Zinssteuerquote) der Anstieg der auf die Sozialausgaben entfallenden Steuereinnahmen (Sozialsteuerquote) im gleichen Zeitraum gegenüber (vgl. **Abbildung 4**). Der Anteil der für Investitionen eingesetzten Steuereinnahmen (Investitionssteuerquote) ist demgegenüber seit Beginn der 90er-Jahre rückläufig und liegt im Jahre 2003 bei 14,0 % (vgl. **Abbildung 4**).

Abbildung 3

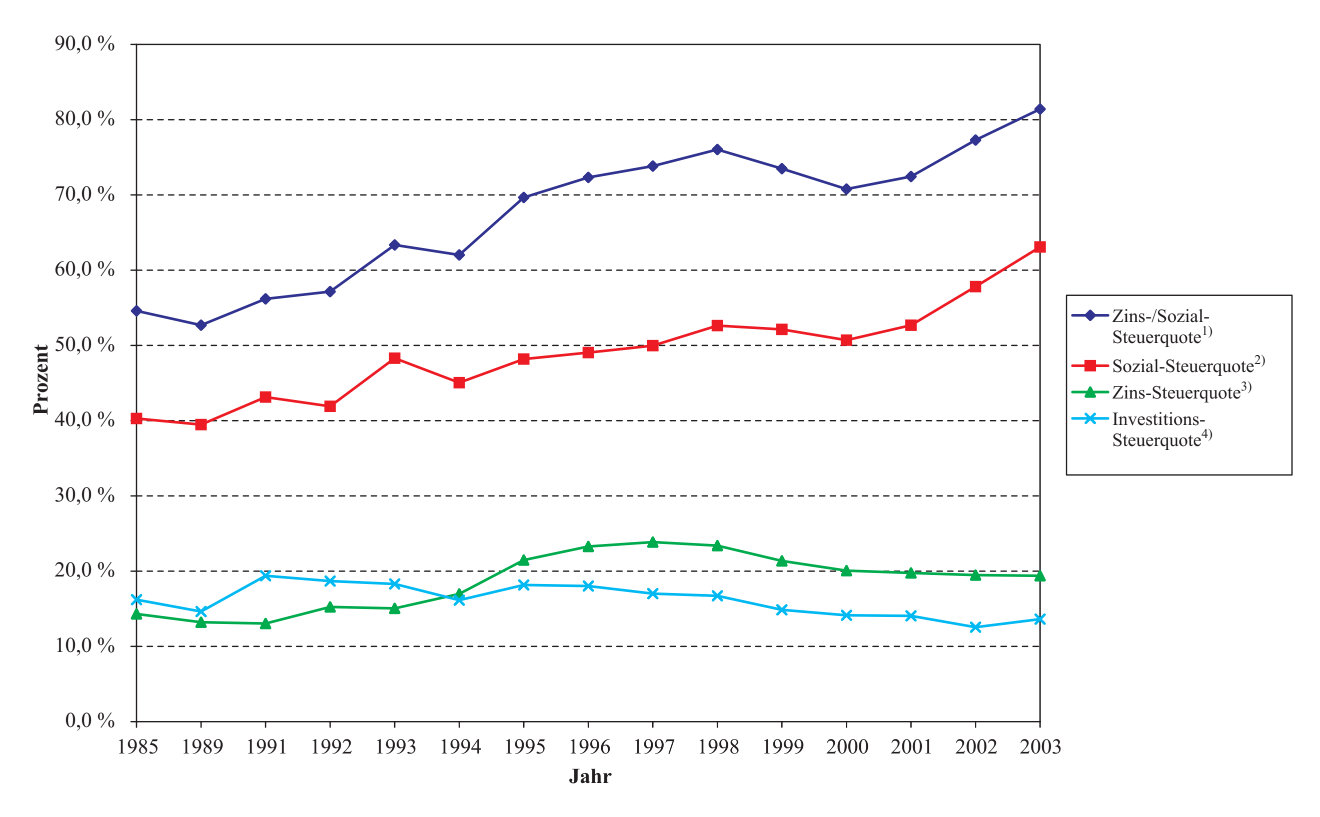
Wesentliche Ausgabenquoten



1) Anteil der Zins- und Sozialausgaben an den Gesamtausgaben.
2) Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben.
3) Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben.
4) Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben. Bis zum Jahre 2001 Investitionen einschließlich Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost, die ab dem Jahre 2002 als Bundesergänzungszuweisungen (Steuereinnahmeminderungen) geleistet werden.

Abbildung 4

Wesentliche Ausgaben-Steuerquoten



1) Anteil der für Zins- und Sozialausgaben verwendeten Steuereinnahmen.
2) Anteil der für Sozialausgaben verwendeten Steuereinnahmen.
3) Anteil der für Zinsausgaben verwendeten Steuereinnahmen.
4) Anteil der für Investitionsausgaben verwendeten Steuereinnahmen. Bis zum Jahre 2001 Investitionen einschließlich Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost, die ab dem Jahre 2002 als Bundesergänzungszuweisungen (Steuereinnahmeminderungen) geleistet werden.

2.2.2 Leistungen an die Rentenversicherung und sonstige Ausgaben für die Alterssicherung

Im Bereich der Sozialausgaben stellen die **Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung** (einschließlich der Defizitabdeckung bei der knappschaftlichen Rentenversicherung) den mit Abstand größten Ausgabenblock. Das Gesamtvolumen der Leistungen (2003: rd. 77,3 Mrd. Euro) setzt sich zusammen aus einer Reihe finanzwirksamer Zuschüsse und Beiträge, mit denen die Rentenversicherung entlastet und die Rentenbeitragssätze gesenkt oder zumindest stabilisiert werden sollen. Hierzu gehören im Wesentlichen:

- der allgemeine Bundeszuschuss zur Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten (2003: rd. 36,6 Mrd. Euro),
- der Zuschuss an die knappschaftliche Rentenversicherung (2003: 7,3 Mrd. Euro),
- seit dem Jahre 1998 der zusätzliche Zuschuss an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten zur Abdeckung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes (2003: rd. 17,3 Mrd. Euro), der finanziert wird
  - durch die Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 % auf 16 % ab 1. April 1998 und
  - aus dem Aufkommen der fünf Stufen der seit 1. April 1999 erhobenen so genannten Ökosteuer (vgl. Nr. 2.3.2),
- seit dem Jahre 1999 der Zuschuss zur pauschalen Abdeckung von Beiträgen für Kindererziehungszeiten (2003: rd. 11,9 Mrd. Euro),
- die Erstattung von einigungsbedingten Leistungen an die Rentenversicherung (2003: rd. 0,8 Mrd. Euro),
- die Erstattung von Aufwendungen der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung in den neuen Ländern (2003: 2,5 Mrd. Euro)[2].

Die **Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung** haben seit Beginn der 90er-Jahre eine erhebliche Dynamik entwickelt. Zwischen dem Jahre 1992 und dem Jahre 2003 sind sie um rd. 90 Mrd. Euro (+ 61 %) von rd.

2) Davon werden zwei Drittel von den Ländern im Beitrittsgebiet erstattet.

147 Mrd. Euro auf rd. 237 Mrd. Euro gestiegen (vgl. **Abbildung 5**). Mit dieser Entwicklung nicht mitgehalten haben die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung; den Ausgleich hat der Bund durch die angeführten zusätzlichen Leistungen übernommen. So sind in diesem Zeitraum die Bundesleistungen an die Rentenversicherung erheblich – von rd. 30,6 Mrd. Euro (1992) auf rd. 77,3 Mrd. Euro (2003) – (um 153 %) gestiegen. Mit den wachsenden Bundesleistungen hat sich auch der Bundesanteil an den Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich erhöht. Gegenüber 21 % im Jahre 1992 trägt der Bundeshaushalt im Jahre 2003 mit den veranschlagten rd. 77,3 Mrd. Euro einen Anteil von 32,6 % – also fast ein Drittel – der Rentenversicherungsausgaben (vgl. **Abbildung 5**). Rechnerisch ist somit fast **ein Drittel jeder Rente** nicht mehr beitragsfinanziert, sondern steuer- bzw. kreditfinanziert.

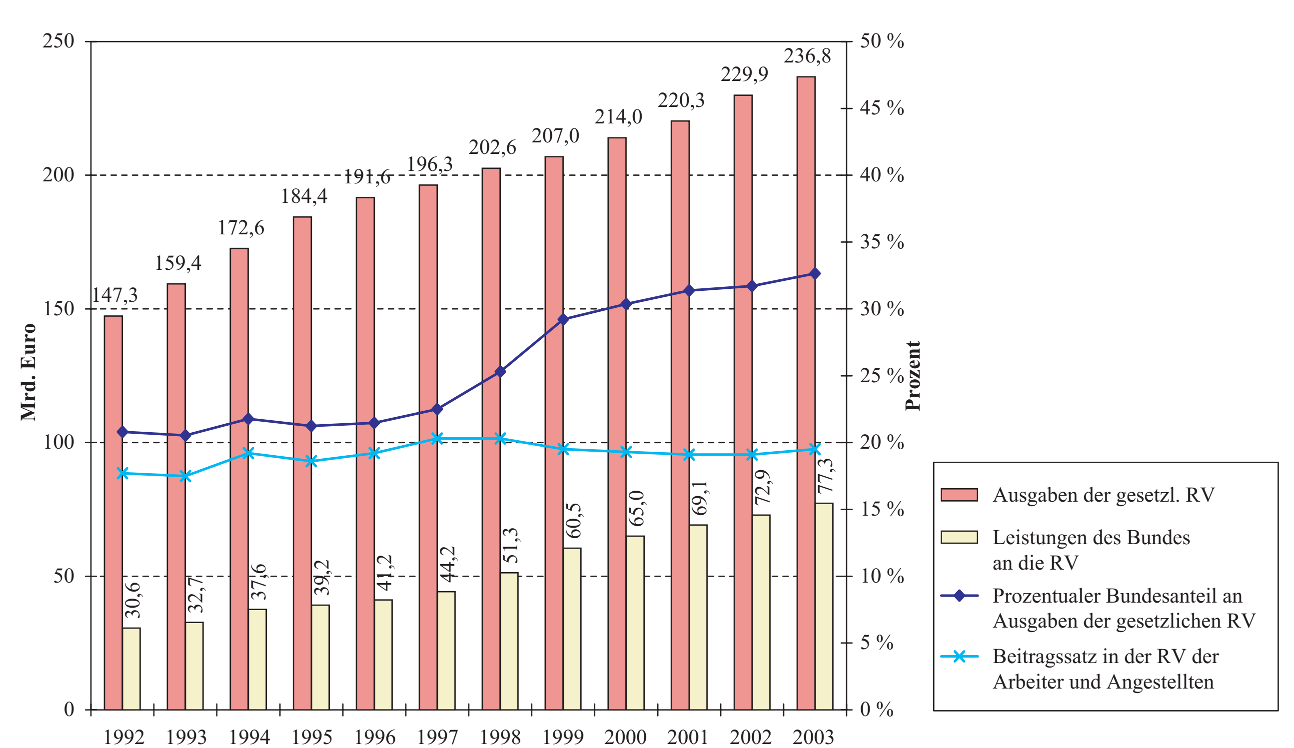
Zur Stabilisierung des Rentenbeitragssatzes ist im Rahmen des Beitragssatzsicherungsgesetzes (BGBl. 2002, Teil I, S. 4637–4643) ab dem Jahre 2003 der untere Zielwert für die so genannte Schwankungsreserve auf einen Korridor von 50 % bis 70 % einer Monatsausgabe abgesenkt worden, nachdem er bereits zu Beginn des Jahres 2002 auf 80 % einer Monatsausgabe reduziert worden war. Außerdem wurden die Beitragsbemessungsgrenzen für das Jahr 2003 in der gesetzlichen Rentenversicherung angehoben[3]. Durch die Maßnahmen konnte die Anhebung des Rentenbeitragssatzes im Jahre 2003 auf 0,4 Prozentpunkte (von 19,1 % auf 19,5 %) begrenzt werden. Mit der Absenkung des Zielwertes wird zwar ein zusätzlicher finanzieller Spielraum für den Beitragssatz der Rentenversicherung geschaffen, der allerdings durch eine Verringerung der Liquidität, die durch die Schwankungsreserve gesichert werden soll, erkauft wird. Einen materiellen Konsolidierungsbeitrag für die Rentenfinanzen stellt diese Maßnahme nicht dar. Vor diesem Hintergrund erscheint eine weitere Reduzierung der Schwankungsreserve oder sogar der vollständige Verzicht äußerst problematisch[4].

[3] In der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten: 5 100 Euro/Monat (West) und 4 250 Euro/Monat (Ost).

[4] Vgl. auch kritische Einschätzung im Gutachten des Sozialbeirates zum Rentenversicherungsbericht 2002, Bundestagsdrucksache 15/110, RN 28.

Abbildung 5

Rentenversicherungsausgaben und Bundesleistungen an die Rentenversicherung



Die Bundesleistungen an die Rentenversicherung sind mittlerweile das **strukturelle Hauptproblem** auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts. Nicht zuletzt aufgrund der bislang auf dem Rentensektor durchgeführten Reformmaßnahmen[5)] machen die Bundesleistungen einen immer größer werdenden Anteil des Haushaltsvolumens aus. Während sie im Jahre 1992 nur 14 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts beanspruchten, liegt ihr Anteil im Haushaltsjahr 2003 mit fast 30 % mehr als doppelt so hoch (vgl. **Abbildung 6**). Rund 40,5 % aller Steuereinnahmen des Bundes fließen im Bundeshaushalt 2003 in den Rentenbereich; im Jahre 1992 waren es demgegenüber nur rd. 17 % (vgl. **Abbildung 6**).

Außer den Leistungen an die Rentenversicherung enthält der Bundeshaushalt eine Reihe von **weiteren Ausgaben für die Alterssicherung.** Dazu gehören insbesondere die Ausgaben für:

- die Alterssicherung der Landwirte (2003: rd. 2,4 Mrd. Euro),
- Bezüge und Beihilfen der Versorgungsempfänger in der Bundesverwaltung (2003: rd. 6,6 Mrd. Euro),
- Bezüge und Beihilfen der Versorgungsempfänger aus dem Bereich des ehemaligen Sondervermögens Bahn (2003: rd. 5,3 Mrd. Euro),
- Bezüge und Beihilfen der Versorgungsempfänger aus dem Postnachfolgebereich (2003: rd. 5,3 Mrd. Euro).

Allein im Haushaltsjahr 2003 summieren sich diese Ausgaben auf rd. 19,6 Mrd. Euro. Damit erreicht die Gesamtbelastung im Bundeshaushalt 2003 für die Unterstützung der **verschiedenen Alterssicherungssysteme** eine Größenordnung von rd. 97 Mrd. Euro[6)]. Das entspricht 37,3 % der Gesamtausgaben und sogar 50,8 % – also **mehr als der Hälfte – der Steuereinnahmen** des Bundes in diesem Jahr.

Selbst bei einer Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Lage ist nach dem Finanzplan davon auszugehen, dass die Leistungen des Bundes für die Rentenversicherung – wie auch die anderen Ausgaben zur Alterssicherung – weiter steigen werden. Denn nach dem alten Finanzplan bis 2006, der ein günstiges reales Wirtschaftswachstum von jährlich rd. 2,5 % in den Jahren 2003 bis 2006 zugrunde legte, sollten die Bundesleistungen an die Rentenversicherung auf rd. 82,5 Mrd. Euro im Jahre 2006 anwachsen. Dies bedeutete einen Anstieg von rd. 14 % im Zeitraum 2002 bis 2006 gegenüber einem vorgesehenen Anstieg der Gesamtausgaben von nur rd. 1 %. Auch im neuen Finanzplan bis 2007 wird trotz vorgesehener Konsolidierungsmaßnahmen ein deutlicher Mittelanstieg erwartet – bis auf rd. 79,9 Mrd. Euro im Jahre 2007.

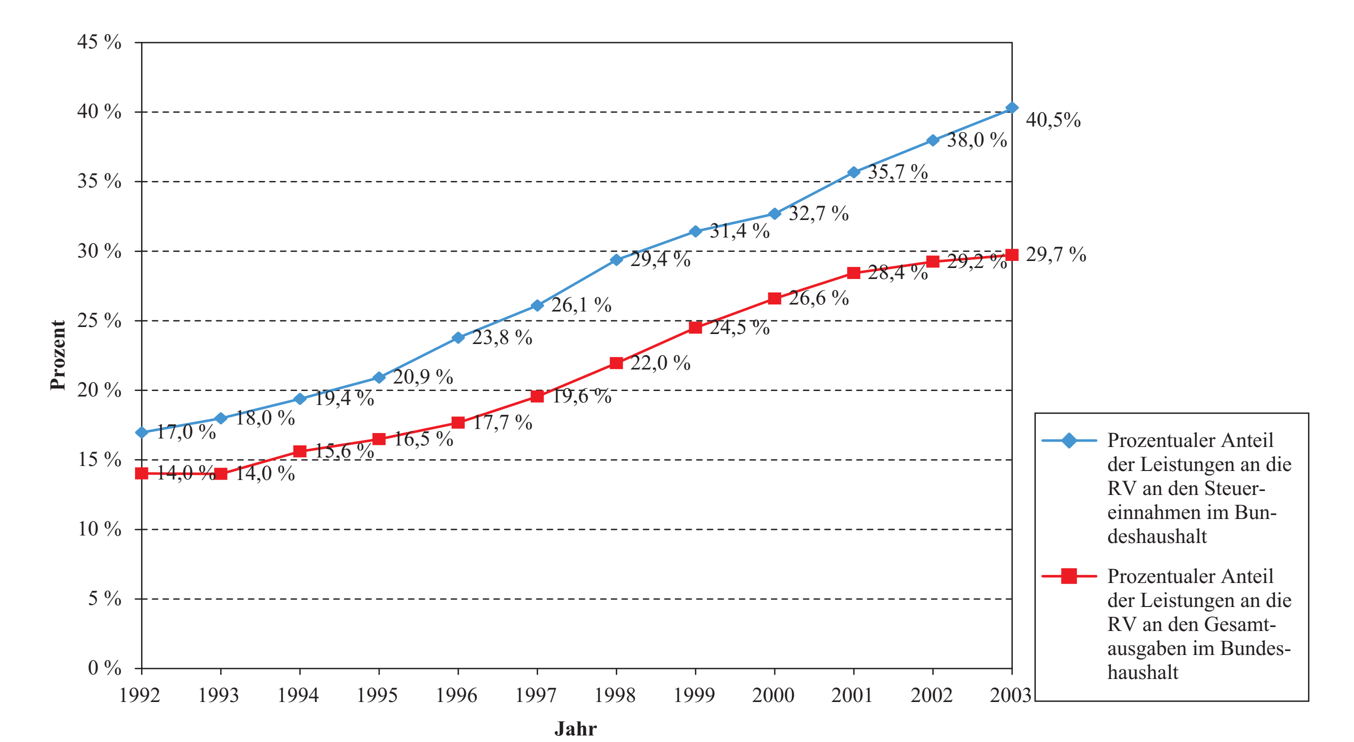
---

5) In den letzten Jahren z. B. Rentenreformgesetz 1999 u. a. mit Einführung des zusätzlichen Bundeszuschusses; Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung (1999) u. a. mit Übernahme der Beiträge für Kindererziehungszeiten durch den Bund und Erstattung von einigungsbedingten Leistungen an die Träger der Rentenversicherung.

6) Weitere Leistungen für die Alterssicherung in Milliardenhöhe werden durch die Beitragszahlungen für Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe erbracht.

Abbildung 6

Verhältnis der Leistungen an die Rentenversicherung zu den Gesamtausgaben und den Steuereinnahmen des Bundes



Mit dem Einsatz der Bundesleistungen konnten zwar die Beiträge zur Rentenversicherung zunächst stabilisiert werden (vgl. **Abbildung 5**). Dieser Mitteleinsatz hat allerdings auch zu einer wachsenden strukturellen Abhängigkeit des Bundeshaushalts von der Finanzlage im Rentensystem geführt. Die negativen Folgen dieser Abhängigkeit zeigen sich immer deutlicher: So machen im Haushaltsjahr 2003 die Bundesleistungen an die Rentenversicherung mit rd. 77,3 Mrd. Euro fast das Dreifache der Investitionsausgaben (rd. 26,7 Mrd. Euro) aus. Allein der im Haushalt 2003 veranschlagte zusätzliche Bundeszuschuss zur pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen (Kapitel 1513 Titel 636 83) in Höhe von rd. 17,3 Mrd. Euro übertrifft die gesamten Investitionen im Verkehrs- und Wohnungsbereich (rd. 13,2 Mrd. Euro im Einzelplan 12) sowie im Bildungs- und Forschungsbereich (rd. 2,3 Mrd. Euro im Einzelplan 30, 0,3 Mrd. Euro im Einzelplan 60).

Eine wirksame Entlastung des Bundeshaushalts dürfte nur dann gelingen, wenn im Rentenversicherungssystem dauerhaft wirkende Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden. Anderenfalls ist zu befürchten, dass eine nachhaltige Verbesserung der Ausgabenstruktur zugunsten eines höheren Anteils von wachstums- und beschäftigungsstützenden Leistungen auf absehbare Zeit nicht erzielt werden kann.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat darauf hingewiesen, dass die zusätzlichen Leistungen an die Rentenversicherung weitgehend durch steuerliche Mehreinnahmen finanziert werden. Es handele sich insoweit per Saldo um „durchlaufende Posten“ im Bundeshaushalt. Mit dem Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 werde der allgemeine Bundeszuschuss zur Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten dauerhaft um 2 Mrd. Euro reduziert. Im Bereich der Rentenversicherung setze man die mit der Rentenreform 2001 und dem Beitragssicherungsgesetz begonnenen Reformmaßnahmen fort, um die Stabilisierung des Beitragssatzes zu sichern. Dabei würden sowohl kurzfristig wirkende Maßnahmen wie langfristig wirkende Strukturentscheidungen ins Auge gefasst. Im Übrigen habe der Bund durch die zusätzlichen Bundesleistungen die Beitragssätze in der Rentenversicherung stabilisiert mit dem Ziel, einen Anstieg der Lohnnebenkosten und damit unerwünschte beschäftigungspolitische Effekte möglichst zu vermeiden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes handelt es sich bei den durch Steuermehreinnahmen finanzierten Rentenleistungen haushaltsrechtlich und finanzwirtschaftlich nicht um „durchlaufende Posten“. So erhöhen die hierfür eingesetzten Steuern (höhere Umsatzsteuer, Ökosteuer) die allgemeine Steuerlast in gleicher Weise wie andere Steuerarten; die Leistungen an die Rentenversicherung tragen zur Erhöhung des Ausgabevolumens in gleicher Weise bei wie die anderen im Bundeshaushalt veranschlagten Ausgaben. Durch die Festlegung eines nicht unbeträchtlichen Steueranteils für einen bestimmten Ausgabezweck wird zudem auch der wichtige Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung (§ 8 Bundeshaushaltsordnung) beeinträchtigt, der vor allem die Flexibilität der Haushaltswirtschaft sichern soll; danach dienen alle Einnahmen grundsätzlich als Deckungsmittel für alle Ausgaben.

Der Bundesrechnungshof übersieht keineswegs, dass die zusätzlichen Bundesleistungen dazu beitragen, den Rentenbeitragssatz zu stabilisieren. Nach seiner Auffassung können aber immer höhere Rentenleistungen aus dem Bundeshaushalt die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung nicht auf Dauer lösen. Es bleibt abzuwarten, ob die angekündigte Rückführung des allgemeinen Bundeszuschusses im Verbund mit weiteren kurz- und längerfristig wirkenden Maßnahmen auch zeitnah umgesetzt wird, um die – vor allem in den letzten Jahren bedenklich gewachsene – strukturelle Belastung des Bundeshaushalts insbesondere im Rentenbereich alsbald wieder auf ein finanzwirtschaftlich vertretbares Maß zu verringern.

2.2.3 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

Die Ausgaben des Bundeshaushalts **für den Arbeitsmarkt** sind in erheblichem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einschließlich der Entwicklung der Arbeitslosen- und Beschäftigtenzahlen abhängig. Die aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage steigende jahresdurchschnittliche Arbeitslosigkeit hat die Arbeitsmarktausgaben des Bundes in den Haushaltsjahren 2002 und 2003 deutlich nach oben schnellen lassen (vgl. **Tabelle 1**). Die bereits hohen Ausgaben von rd. 21,0 Mrd. Euro im Jahre 2002 werden aller Wahrscheinlichkeit nach im Haushaltsjahr 2003 mit rd. 24,8 Mrd. Euro nochmals übertroffen. Eine annähernd gleich hohe jährliche arbeitsmarktbedingte Belastung hatte der Bundeshaushalt bisher nur im Jahre 1996 mit rd. 24,1 Mrd. Euro zu verzeichnen.

Der weitaus größte Anteil der Arbeitsmarktausgaben des Bundes entfällt auf die **Arbeitslosenhilfe** sowie auf den **Bundeszuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit**. Im Rahmen des Entwurfs des Nachtragshaushalts 2003 müssen beide Ansätze deutlich nach oben gesetzt werden. Nach dem Haushaltsentwurf 2004 sollen die Ausgaben des Bundes für den Arbeitsmarkt wieder zurückgehen. Es bleibt abzuwarten, ob die Haushaltsansätze ausreichen, die finanziellen Auswirkungen der weiterhin ungünstig verlaufenden Arbeitsmarktentwicklung auf den Bundeshaushalt abzudecken. Vor allem bei der Arbeitslosenhilfe war in den letzten Haushaltsjahren zu beobachten, dass die veranschlagten Haushaltsmittel regelmäßig und zum Teil deutlich zu gering waren (vgl. **Tabelle 2**).

Tabelle 2

Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe

Jahr	Soll	Ist	Überschreitung des Ist gegenüber dem Haushaltssoll	
	Mrd. Euro			Prozent
1995	9,2	10,5	+ 1,3	+ 14,1
1996	8,7	12,4	+ 3,7	+ 42,5
1997	14,2	14,3	+ 0,1	+ 0,7
	(8,4)*	–	(+ 5,9)*	(+ 70,2)*
1998	14,6	15,6	+ 0,9	+ 6,2
1999	14,3	15,6	+ 1,3	+ 9,1
2000	11,4	13,2	+ 1,8	+ 15,8
2001	11,6	12,8	+ 1,2	+ 10,3
2002	14,8	14,8	–	–
	(13,0)*	–	(+ 1,8)*	(+ 13,8)*
2003	16,8			
	(12,3)*			
2004 (HHE)	13,4			

* Ohne Nachtragshaushalt

2.2.4 Zinsausgaben

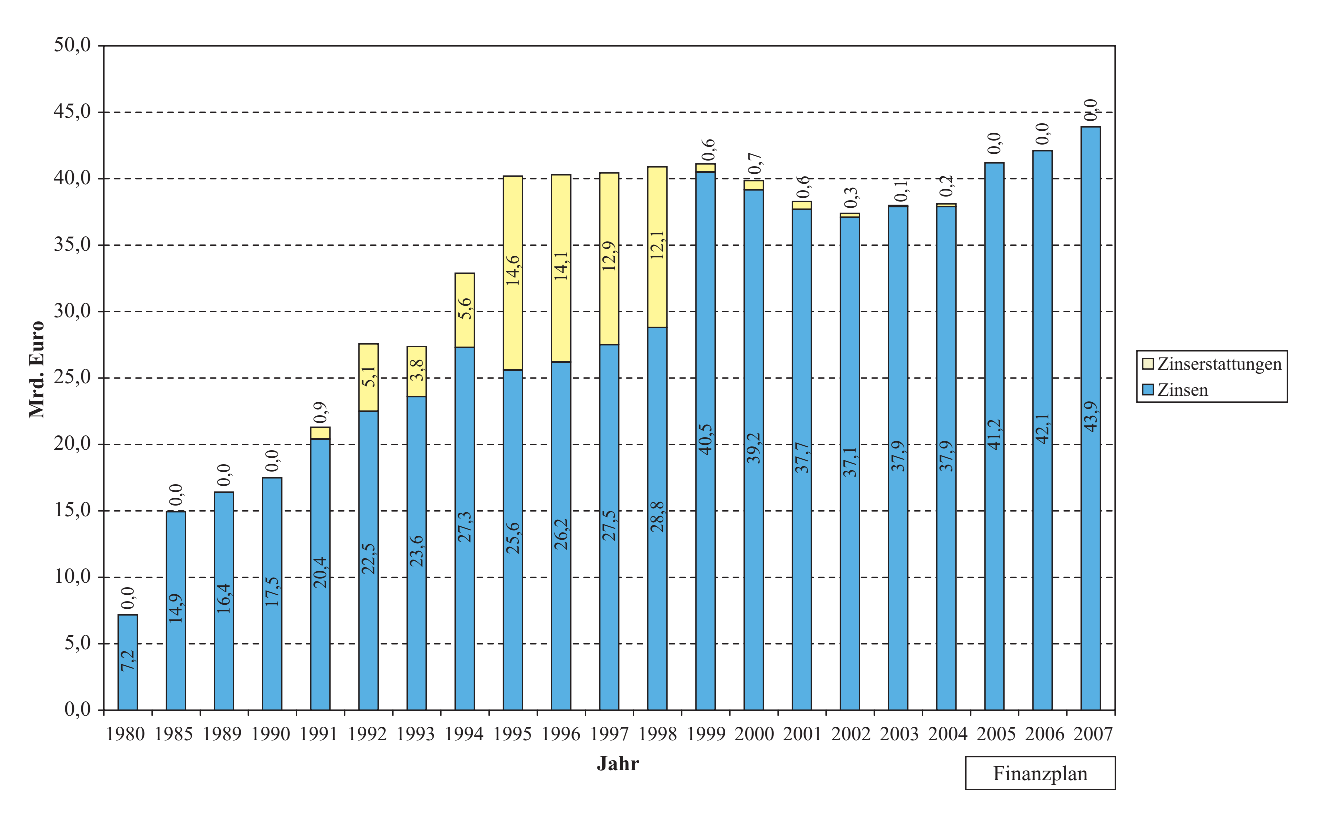
Den nach den Sozialausgaben größten Ausgabenblock bildet seit Mitte der 90er-Jahre die **Zinslast** (Zinsen auf die Bundesschuld und Zinserstattungen an Sondervermögen). Ursache für die hohen Zinsausgaben ist der starke Anstieg der Verschuldung des Bundes sowie – bis zur Mitte der 90er-Jahre – der Sondervermögen des Bundes (vgl. Nr. 2.5.1 und Nr. 2.5.2 zum Zusammenhang zwischen Verschuldung und Zinslast). Durch die Mitübernahme der Schulden der Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in einer Größenordnung von rd. 200 Mrd. Euro im Jahre 1999 sind die Zinszahlungen auf die Bundesschuld deutlich gestiegen, während sich die Zinserstattungen an Sondervermögen entsprechend vermindert haben (vgl. **Abbildung 7**).

Die Zinsausgaben waren im Zeitraum 1999 bis 2002 rückläufig, was zum einen auf das im Langzeitvergleich niedrige Zinsniveau zurückzuführen war. Zum anderen wirkte sich positiv aus, dass die Einnahmen aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (rd. 50,8 Mrd. Euro) in den Jahren 2000 und 2001 in vollem Umfang zur Schuldentilgung eingesetzt wurden.

Aufgrund der hohen Nettokreditaufnahmen ab dem Jahre 2002 wird die Zinslast wieder ansteigen und nach dem Finanzplan bis 2007 rd. 44,0 Mrd. Euro erreichen (vgl. **Abbildung 7**). Entgegen der Praxis in früheren Finanzplanperioden sind die Finanzplan-Ansätze für die Zinsen nicht „großzügig“ veranschlagt, d. h. sie enthalten keine Planungsreserven. Im Rahmen der kommenden Haushaltsaufstellungen wird daher eine Herabsetzung der Planungsansätze im Zinsbereich zum Ausgleich von Mehrbelastungen in anderen Haushaltsbereichen kaum möglich sein.

Abbildung 7

Ausgaben für Zinsen und Zinserstattungen (Zinslast)



2.3 Einnahmenentwicklung und -struktur

2.3.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Die **Steuereinnahmen des Bundes** entwickelten sich seit Beginn der 90er-Jahre in einzelnen Phasen unterschiedlich (vgl. **Abbildung 8**):

- In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung stiegen die Steuereinnahmen nominal deutlich an – von rd. 132,3 Mrd. Euro im Jahre 1990 auf rd. 193,8 Mrd. Euro im Jahre 1994; das ist ein Zuwachs von 46,5 % innerhalb von vier Jahren.

- Danach gingen die Steuereinnahmen deutlich zurück und erreichten im Jahre 1997 mit rd. 169,3 Mrd. Euro einen Tiefstand. Grund hierfür waren neben einem geringeren Wirtschaftswachstum vor allem Umschichtungen von Haushaltsmitteln von der Ausgaben- auf die Einnahmenseite (insbesondere beim Kindergeld, den Bundesergänzungszuweisungen, den Zuweisungen im Zusammenhang mit der Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs; vgl. Nr. 2.3.2).

- Mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage wuchsen auch die Steuereinnahmen in den Jahren 1998 bis 2000 wieder kräftig an – auf rd. 198,8 Mrd. Euro im Jahre 2000. Das entspricht einer Zunahme von 17,4 % innerhalb von drei Jahren.

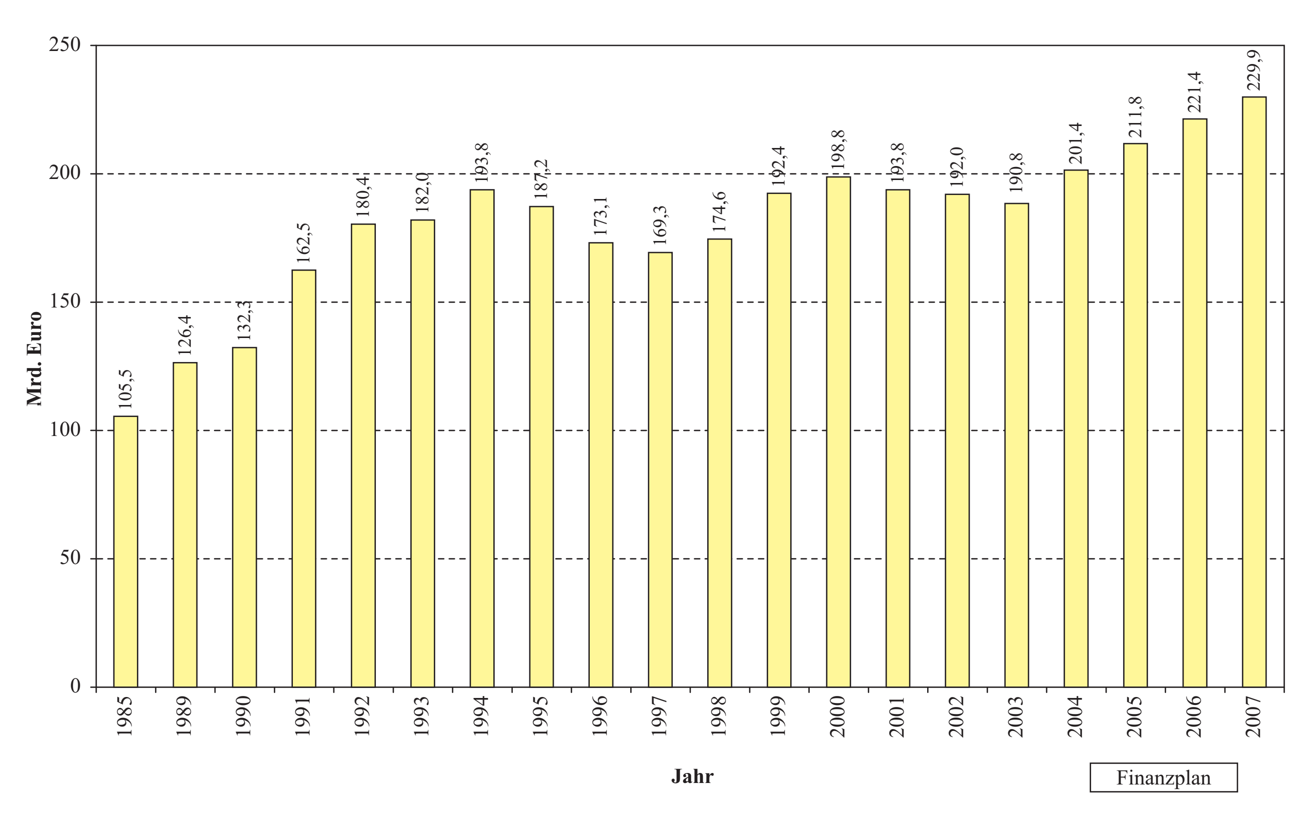
- Seitdem ist das Steueraufkommen des Bundes wieder rückläufig; es wird auch im Haushaltsjahr 2003 mit geplanten rd. 190,8 Mrd. Euro unter dem Ergebnis von 2000 bleiben. Hierfür sind vor allem das geringere wirtschaftliche Wachstum sowie die seit 2000 umgesetzten Steuerreformmaßnahmen (Steuerentlastungsgesetz, Gesetze zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Familienförderungsgesetze) ursächlich. Zudem entgehen dem Bundeshaushalt – sowie den Haushalten von Ländern und Gemeinden – durch Steuerbetrug und Steuerumgehung bei der Umsatzsteuer jährliche Einnahmen in zweistelliger Milliardenhöhe[7].

---

[7] Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes vom 3. September 2003, Bundestagsdrucksache 15/1495.

Abbildung 8

Steuereinnahmen[1)]



1) Haushaltsjahr 2003: Soll gemäß Nachtragshaushaltsentwurf.

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2003 müssen die Gebietskörperschaften in den nächsten Jahren erhebliche Steuermindereinnahmen verkraften. Gegenüber der Schätzung vom Mai 2002 fallen die Steuereinnahmen im Zeitraum 2003 bis 2006 um insgesamt rd. 126,4 Mrd. Euro geringer aus. Auf den Bund entfallen hiervon rd. 51,1 Mrd. Euro. Die Abweichungen aufgrund geänderter Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung liegen für diesen Zeitraum sogar bei geschätzten Mindereinnahmen von rd. 136,6 Mrd. Euro (Bund: rd. 59,7 Mrd. Euro).

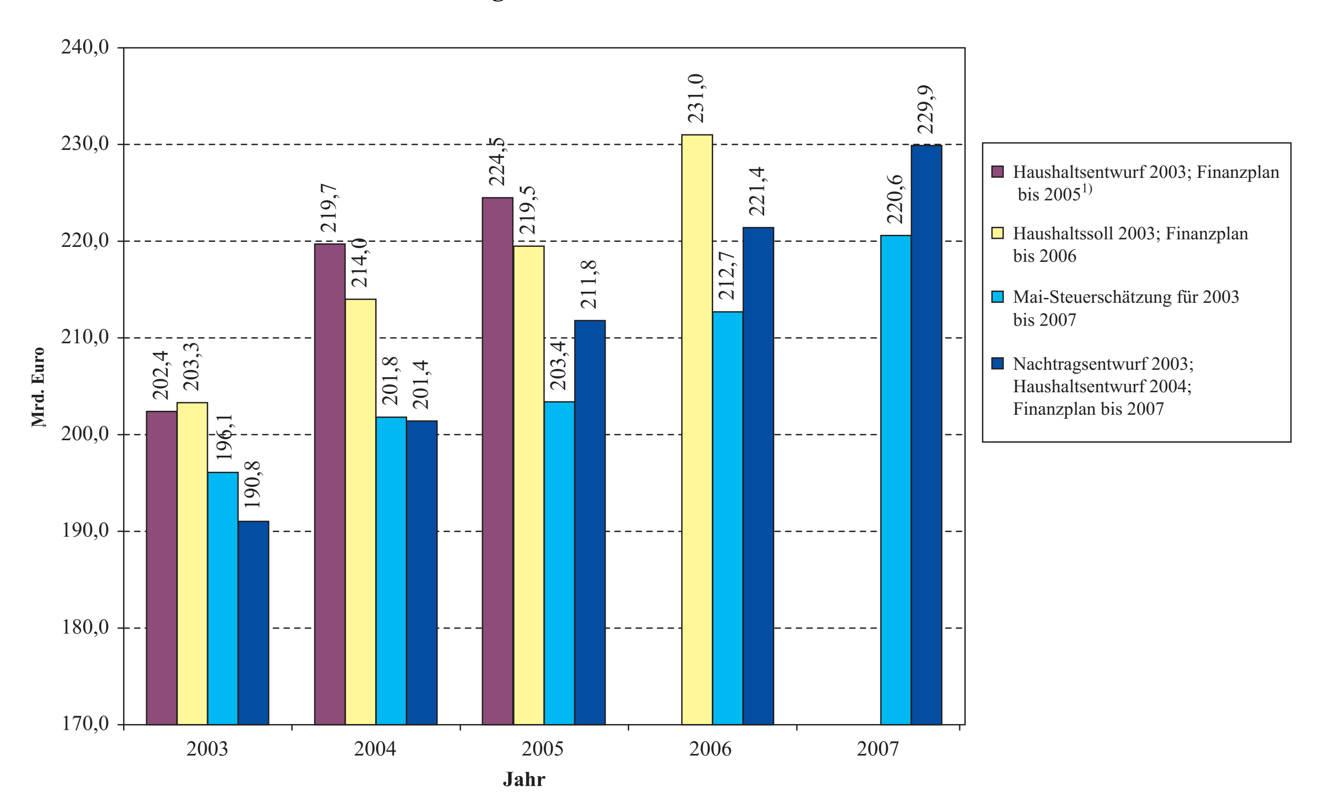
Für den Bundeshaushalt 2003 liegt das geschätzte Steueraufkommen mit rd. 196,1 Mrd. Euro rd. 7,2 Mrd. Euro unter dem Haushaltssoll von 203,3 Mrd. Euro. Neben konjunkturell bedingten Mindereinnahmen von rd. 3,5 Mrd. Euro wird der Bundeshaushalt 2003 eingeplante Mehreinnahmen von rd. 3,8 Mrd. Euro nicht mehr erzielen können; denn die ursprünglich für 2003 vorgesehenen Maßnahmen **„Steuervergünstigungsabbaugesetz“** (mit veranschlagten Mehreinnahmen von rd. 1,7 Mrd. Euro) und das **„Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit“** (mit veranschlagten Mehreinnahmen von rd. 2,1 Mrd. Euro) sind bisher nicht in Kraft getreten. Im Entwurf des Nachtragshaushalts 2003 sind die geplanten Steuereinnahmen nochmals – auf rd. 190,8 Mrd. Euro – verringert worden. Das sind rd. 12,5 Mrd. Euro weniger, als nach dem bisherigen Haushaltssoll für 2003 veranschlagt war.

Die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2003 haben erhebliche Auswirkungen auf die neue Finanzplanung des Bundes (vgl. **Abbildung 9**). Danach müssen – wie bereits in den beiden vorangegangenen Finanzplänen – auch im Finanzplan bis 2007 die Steuereinnahmenerwartungen für die nächsten Bundeshaushalte **zurückgeschraubt** werden. Für die Jahre 2004 bis 2006 liegen die vorgesehenen Steuereinnahmen in der Summe um fast 30 Mrd. Euro unter den Annahmen des letzten Finanzplans bis 2006 (vgl. **Abbildung 9**). Allein im Haushaltsjahr 2004 unterschreiten die erwarteten Steuereinnahmen um rd. 12,6 Mrd. Euro die Planungszahlen des letzten Finanzplans (bis 2006) und sogar um rd. 18,3 Mrd. Euro die des vorletzten Finanzplans (bis 2005). Eine derartige Erosion der erwarteten Steuereinnahmen gab es zuletzt bei der Fortschreibung der Finanzplanung im Jahre 1997.

Dabei sehen der Haushaltsentwurf 2004 und der Finanzplan bis 2007 bereits erhebliche Steuermehreinnahmen gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2003 vor (vgl. **Abbildung 9**). Diese Mehreinnahmen sollen im **Haushalt 2004** die Mindereinnahmen von rd. 7,1 Mrd. Euro aus dem geplanten **Vorziehen der dritten Steuerreformstufe** weitgehend kompensieren und in den darauf folgenden Jahren die Einnahmenseite des Bundeshaushalts verbessern. Die dahinter stehenden steuerlichen Maßnahmen betreffen insbesondere den Wegfall der Eigenheimzulage, die Begrenzung der Entfernungspauschale, die Förderung der Steuerehrlichkeit sowie die verstärkte Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft. Das weitere Gesetzgebungsverfahren bleibt abzuwarten.

Abbildung 9

Abweichungen bei den erwarteten Steuereinnahmen



1) Zu Vergleichszwecken wurde der alte Finanzplan bis 2005 um die ab dem Jahre 2002 als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (= Steuermindereinnahmen des Bundes) geleisteten Mittel des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost in Höhe von rd. 3,4 Mrd. Euro bereinigt.

2.3.2 Strukturelle Veränderungen der Steuereinnahmenbasis

Der Bund hat im abgelaufenen Haushaltsjahr 2002 mit rd. 192,0 Mrd. Euro sogar weniger Steuern eingenommen als acht Jahre zuvor (1994: rd. 193,8 Mrd. Euro), obwohl im gleichen Zeitraum das steuerliche Gesamtaufkommen in Deutschland um rd. 40 Mrd. Euro gestiegen ist (von rd. 402,0 Mrd. Euro in 1994 auf rd. 441,7 Mrd. Euro in 2002). Diese Abkoppelung der Steuereinnahmen des Bundes von der Gesamtentwicklung beruht auf einer Reihe von haushaltswirksamen Maßnahmen, die die Steuereinnahmenbasis des Bundeshaushalts nachhaltig verringert haben:

- Im Rahmen des neu geregelten **bundesstaatlichen Finanzausgleichs** ab dem Jahre 1995 hat der Bund zugunsten der Länder seinen Anteil an der Umsatzsteuer um sieben Prozentpunkte reduziert. Das entsprach Mindereinnahmen im Bundeshaushalt 2002 von rd. **9,7 Mrd. Euro.**

- Im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs wurden die **Bundesergänzungszuweisungen** an finanzschwache Länder seit dem Jahre 1995 deutlich aufgestockt. Im Bundeshaushalt 2002 erhielten die Länder insgesamt rd. 15,6 Mrd. Euro gegenüber rd. 3,7 Mrd. Euro im Jahre 1994, also rd. **11,9 Mrd. Euro** mehr.

- Das **Kindergeld** wird seit der Reform des Familienleistungsausgleichs im Jahre 1996 nach den Regelungen des Einkommensteuerrechts als Abzug von der Steuerschuld ausgezahlt. Nach mehrfacher Erhöhung beliefen sich die Kindergeldzahlungen im Jahre 2002 auf rd. 34,5 Mrd. Euro (gegenüber rd. 10,9 Mrd. Euro im Jahre 1995). Auf den Bundeshaushalt 2002 entfielen hiervon, entsprechend dem Anteil des Bundes an der Einkommensteuer (42,5 %), rd. **14,7 Mrd. Euro.**

- Zur Kompensation der Mehrbelastungen der Länder aufgrund der Umstellung und der Verbesserungen beim **Familienleistungsausgleich** hat der Bund seit 1996 den Länderanteil an der Umsatzsteuer mehrmals erhöht. Im Bundeshaushalt 2002 entsprach dies einem Betrag von rd. **8 Mrd. Euro**[8].

---

8) Ab 2002: Umsatzsteueranteile Bund bei 49,6 %, Länder bei 50,4 % (**nach** Vorab-Abzug vom Umsatzsteueraufkommen i. H. v. 5,63 % zugunsten des Bundes sowie 2,2 % zugunsten der Gemeinden); entspricht rechnerisch einem Bundesanteil am gesamten Umsatzsteueraufkommen von rd. 51,4 % (Länder: rd. 46,5 %; Gemeinden rd. 2,1 %).

- Im Rahmen der Bahnreform erhalten die Länder vom Bund seit dem Jahre 1995 einen Anteil aus dem Mineralölsteueraufkommen als finanziellen Ausgleich für die **Regionalisierung** des Schienenpersonennahverkehrs. Die Einnahmenminderung des Bundes hieraus betrug im Jahre 2002 rd. **6,7 Mrd. Euro**[9].

Die steuerlichen Mindereinnahmen im Zusammenhang mit diesen Reformmaßnahmen erreichten im Bundeshaushalt 2002 somit einen Betrag in der Größenordnung von insgesamt rd. **51 Mrd. Euro.** Dem stehen zwar auch steuerliche Mehreinnahmen vor allem durch den im Jahre 1995 eingeführten **Solidaritätszuschlag** (2002: rd. 10,4 Mrd. Euro) sowie **Entlastungen auf der Ausgabenseite** gegenüber (insbesondere bei dem bis einschließlich 1995 auf der Ausgabenseite gebuchten Kindergeld, bei den Ausgaben für die ehemaligen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn sowie beim Fonds „Deutsche Einheit"). Diese Steuermehreinnahmen und Minderausgaben reichen aber nicht aus, den Rückgang der Steuereinnahmen aufgrund der beschriebenen systematischen und strukturellen Veränderungen auszugleichen. Per saldo muss der Bundeshaushalt jährliche Zusatzbelastungen in der Größenordnung eines zweistelligen Milliardenbetrags schultern.

[9] Dies entspricht einem Anteil von rd. 15,8 % am Mineralölsteueraufkommen 2002 (rd. 42,2 Mrd. Euro).

2.3.3 Steuermindereinnahmen durch Steuervergütungen und Steuervergünstigungen

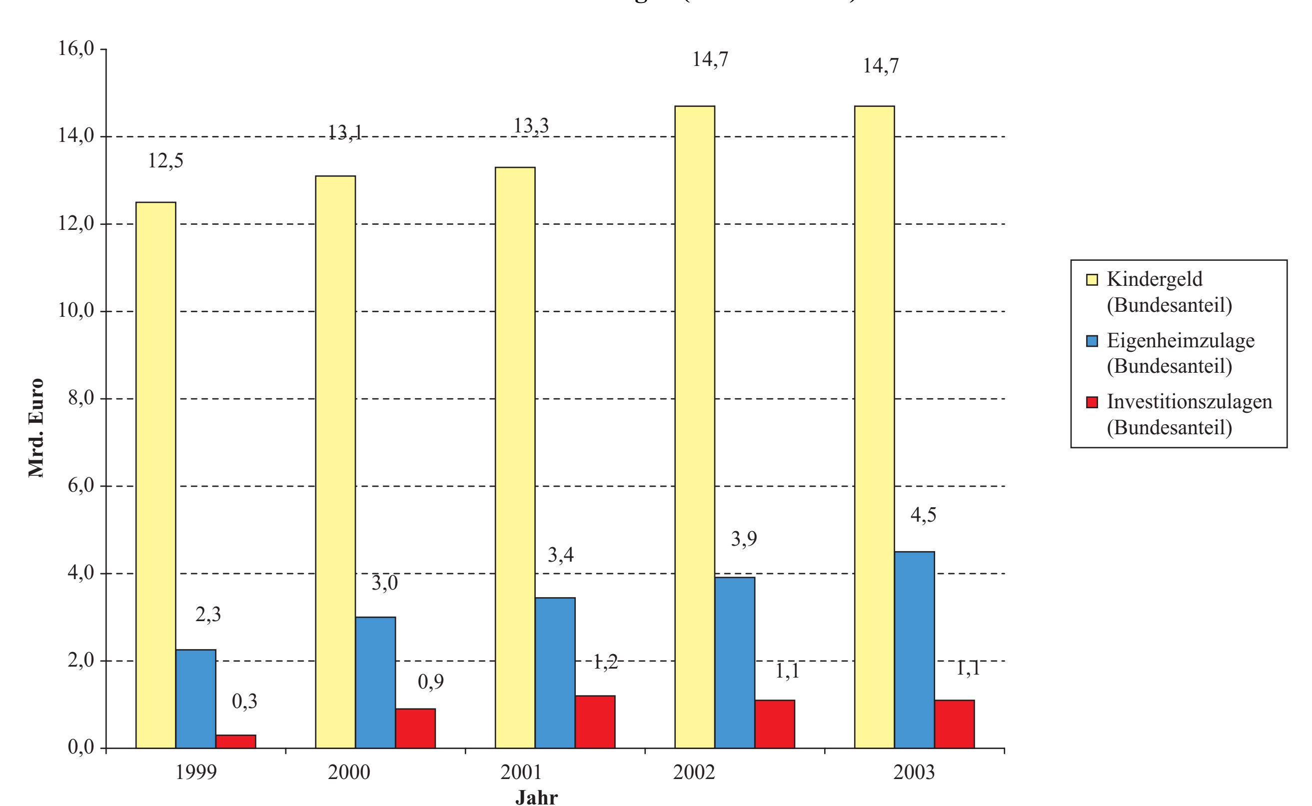
Vermindert werden die Steuereinnahmen auch durch öffentliche Leistungen, die in Form von Steuervergütungen und Steuervergünstigungen gewährt werden. Hierzu gehören neben dem **Kindergeld** insbesondere die **Eigenheimzulage** und die **Investitionszulagen,** die als Steuervergünstigungen auch zu den Subventionen zählen[10].

Diese Leistungen haben in den letzten Jahren ein erhebliches Volumen erreicht. Im Haushaltsjahr 2002 wurden rd. 46,1 Mrd. Euro allein an Kindergeld, Eigenheimzulage und Investitionszulagen ausgezahlt. Auf den Bundeshaushalt 2002 entfielen dabei rd. 19,7 Mrd. Euro – davon rd. 14,7 Mrd. Euro Kindergeld, rd. 3,9 Mrd. Euro Eigenheimzulage, rd. 1,1 Mrd. Euro Investitionszulagen (vgl. **Abbildung 10**). Dies entspricht rd. 10,3 % der gesamten Steuereinnahmen des Bundes (rd. 192,0 Mrd. Euro) und immerhin rd. 7,9 % seiner Gesamtausgaben im Jahre 2002 (rd. 249,3 Mrd. Euro).

[10] Vgl. 19. Subventionsbericht, Nr. 3.1, Übersicht 7.

Abbildung 10

Entwicklung von Kindergeld, Eigenheimzulage und Investitionszulagen (Bundesanteile)



Alle diese Leistungen werden unabhängig vom Bestehen einer Steuerschuld gewährt. Sie werden direkt von öffentlichen Stellen (Finanzamt, Familienkasse) oder – wie teilweise das Kindergeld – von öffentlichen und privaten Arbeitgebern an Personen und Unternehmen ausgezahlt. Sie haben damit den Charakter von öffentlichen Ausgaben. Gleichwohl werden sie in den öffentlichen Haushalten nicht als Ausgaben behandelt. Zwar weist der Bundeshaushalt die Höhe der gesamten Kindergeldleistungen in den Erläuterungen zum Lohnsteuer-Einnahmetitel nachrichtlich aus (Einzelplan 60 – Allgemeine Finanzverwaltung, Kapitel 6001 – Steuern). Überhaupt nicht im Bundeshaushalt aufgeführt werden dagegen die vom Bund zu leistenden bzw. geleisteten Anteile der Eigenheimzulage und der Investitionszulagen.

Die Veranschlagungspraxis dieser Transferleistungen als Steuervergütungen erscheint nicht unbedenklich, denn dadurch sind die finanzverfassungs- und haushaltsrechtlichen Grundsätze der **vollständigen Veranschlagung** und der **Bruttoveranschlagung** erheblich beeinträchtigt. Durch die Buchung von kassen- und defizitrelevanten Transferzahlungen an Private als steuerliche Mindereinnahmen wird das tatsächliche Haushaltsvolumen erheblich unterzeichnet.

Dies führt dazu, dass der Darstellung der Ausgabenentwicklung in den öffentlichen Haushalten zunehmend **weniger Aussagewert** zukommt. So sind die Gesamtausgaben im Bundeshaushalt in den letzten Jahren zwar nur maßvoll gestiegen. Dieses positive Bild verdeckt jedoch die zum Teil deutlichen Steigerungen beim Kindergeld und bei der Eigenheimzulage, die nicht auf der Ausgabenseite erscheinen.

Die Haushaltsergebnisse weichen zudem nicht unerheblich (um bis zu zwei Prozentpunkte des Bruttoinlandsproduktes) von der Ausgabenentwicklung ab, die im Rahmen des **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes** zugrunde gelegt wird. Die Europäische Kommission bewertet das Ausgabenwachstum in den öffentlichen Haushalten Deutschlands auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Danach stellen staatliche Transferzahlungen wie das Kindergeld, die Eigenheimzulage und die Investitionszulagen keine steuerlichen Mindereinnahmen, sondern **Ausgaben der öffentlichen Hand** dar.

Daher sollte eine **Verbesserung der Haushaltstransparenz** angestrebt werden. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass die dargestellten Transferleistungen

- als Ausgaben veranschlagt werden oder
- als Einnahmeminderungen (z. B. entsprechend der Veranschlagung der Zuweisungsmittel für Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs)[11] etatisiert werden oder
- zumindest in Erläuterungen – wie beim Kindergeld – im Haushaltsplan ausgewiesen werden, aus denen sich die jährliche Belastung des Bundeshaushalts ergibt.

Ein derartiger zahlenmäßiger Nachweis öffentlicher Leistungen, die im Haushalt „nur“ als Steuermindereinnahmen zu Buche schlagen, erscheint zur Wahrung von Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit geboten. Diesen Haushaltsgrundsätzen wird der Bundeshaushalt nur dann gerecht, wenn Parlament und Öffentlichkeit im Haushalt über alle wesentlichen haushaltsrelevanten Entwicklungen informiert werden.

2.3.4 Aufteilung der Steuereinnahmen im Bundeshaushalt

Die Steuereinnahmen im Bundeshaushalt hängen nicht nur von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, sondern in starkem Maße auch von strukturellen und haushaltssystematischen Veränderungen ab (vgl. Nr. 2.3.2). Dabei hat sich die Bedeutung der einzelnen Steuerarten für die Finanzierung der Ausgaben im Bundeshaushalt in den letzten rd. 20 Jahren zum Teil deutlich verändert. Die höchsten Einnahmen erzielt der Bundeshaushalt nach wie vor aus den **Bundesanteilen** an der **Lohn- und Einkommensteuer** (einschließlich Zinsabschlag und nicht veranlagter Ertragsteuern wie insbesondere der Kapitalertragsteuer) sowie an der **Umsatzsteuer** (einschließlich Einfuhrumsatzsteuer; vgl. **Tabelle 3**). Die Bundesanteile an diesen Gemeinschaftsteuern haben sich in diesem Zeitraum allerdings unterschiedlich entwickelt. Während der Bundesanteil an der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer – unverändert seit dem Jahre 1980 – bei 42,5 % liegt[12], ist der Bundesanteil an der Umsatzsteuer deutlich gesunken. Aufgrund der erwähnten mehrmaligen Abgabe von Umsatzsteueranteilen an die Länder liegt er derzeit bei rd. 51,4 % (vor Absetzung der EU-Mehrwertsteuer-Eigenmittel). Gegenüber dem Jahre 1994 (63 %) ist der Bundesanteil damit um rd. 11,6 Prozentpunkte oder rd. 16 Mrd. Euro im Jahre 2002 zurückgegangen.

Die Einnahmen aus der **Körperschaftsteuer** haben – vor allem in den Jahren 2001 und 2002 – kaum noch zur Finanzierung des Bundeshaushalts beigetragen. Im Jahre 2001 wurde überhaupt keine Körperschaftsteuer eingenommen, es mussten sogar Erstattungen geleistet werden (vgl. **Tabelle 3**). Eine wesentliche Ursache hierfür war – neben der Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf einheitlich 25 %[13] – die ungünstigere Ertragslage der Unternehmen. Zudem kam es im Rahmen der Reform der Unternehmensbesteuerung zu einem Systemwechsel vom bisherigen so genannten Anrechnungsverfahren auf das so genannte Halbeinkünfteverfahren; wesentliche Veränderungen ergaben sich hierdurch bei der Dividendenbesteuerung. Im Rahmen einer mehrjährigen Übergangsregelung wurde es den Unternehmen ermöglicht, früher gebildete Gewinnrücklagen, die mit einem höheren Steuersatz (45 % bis zum Jahre 1998 bzw. 40 % bis zum Jahre 2000) belastet waren, auszuschütten und dadurch die eigene Steuerschuld zu minimieren. Hiervon machten viele Unternehmen in sehr hohem Umfang Gebrauch. Allerdings wurden die hierdurch bedingten Körperschaftsteuerausfälle durch höhere Einnahmen bei der Einkommensteuer (Kapitalertragsteuer) teilweise kompensiert.

---

[11] Vgl. Bundeshaushalt 2003, Kapitel 6001 Titel 031 05.

[12] Bei dem im Jahr 1993 eingeführten Zinsabschlag bei 44 %, bei der Kapitalertragsteuer bei 50 %.

[13] Durch das Flutopfersolidaritätsgesetz wurde der Körperschaftsteuersatz für das Jahr 2003 auf 26,5 % angehoben.

Tabelle 3

Entwicklung der einzelnen Steuerarten im Bundeshaushalt

Jahr	Lohn-/ Ein- kommen- steuer	Körper- schaft- steuer	Solidari- täts- zuschlag	Umsatz-/ Einfuhr- umsatz- steuer[1]	Mine- ralöl-/ Strom- steuer	Tabak- steuer	Sonstige Steuern	Steuer- zuwei- sungen an Län- der/EU	Gesamt
	Mrd. Euro								
1985	39,9	8,1		31,7	12,5	7,4	6,7	– 0,8	105,5
1989	50,7	8,7		36,3	16,9	7,9	8,0	– 2,1	126,4
1990	49,3	7,7		41,8	17,7	8,9	8,5	– 1,6	132,3
1991	58,5	8,1		50,4	24,2	10,0	15,1	– 3,8	162,5
1992	65,7	8,0		55,8	28,2	9,8	17,2	– 4,3	180,4
1993	68,8	7,1		64,2	28,7	9,9	10,1	– 6,8	182,0
1994	71,1	5,0		71,6	32,6	10,4	12,2	– 9,1	193,8
1995	71,7	4,6	13,4	58,0	33,2	10,5	12,6	– 16,8	187,2
1996	63,3	7,5	13,3	53,6	34,9	10,6	12,9	– 23,0	173,1
1997	61,6	8,5	13,2	55,3	33,8	10,8	12,5	– 26,4	169,3
1998	67,0	9,3	10,5	59,0	34,1	11,1	12,2	– 28,6	174,6
1999	69,8	11,2	11,3	66,1	38,3	11,7	12,2	– 28,2	192,4
2000	72,9	11,8	11,8	66,5	41,2	11,4	12,4	– 29,2	198,8
2001	74,5	– 0,2	11,1	66,3	45,0	12,1	12,6	– 27,6	193,8
2002	70,1	1,4	10,4	68,1	47,3	13,8	13,7	– 32,8	192,0
2003	69,0	4,3	10,4	67,6	50,4	14,6	14,4	– 34,7	196,0

[1] Nach Absetzung der EU-Mehrwertsteuer-Eigenmittel; 2003: Auf Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2003.

Bei den Bundessteuern hat vor allem die **Mineralölsteuer** (einschließlich der Stromsteuer) zunehmende Bedeutung erlangt. Sie weist von allen Steuereinnahmearten des Bundes die mit Abstand größte Dynamik auf. Seit dem Jahre 1990 haben sich die Mineralölsteuereinnahmen fast verdreifacht (vgl. **Tabelle 3**). Allerdings ist ein erheblicher Teil dieser Einnahmen von vornherein für bestimmte Aufgaben gebunden:

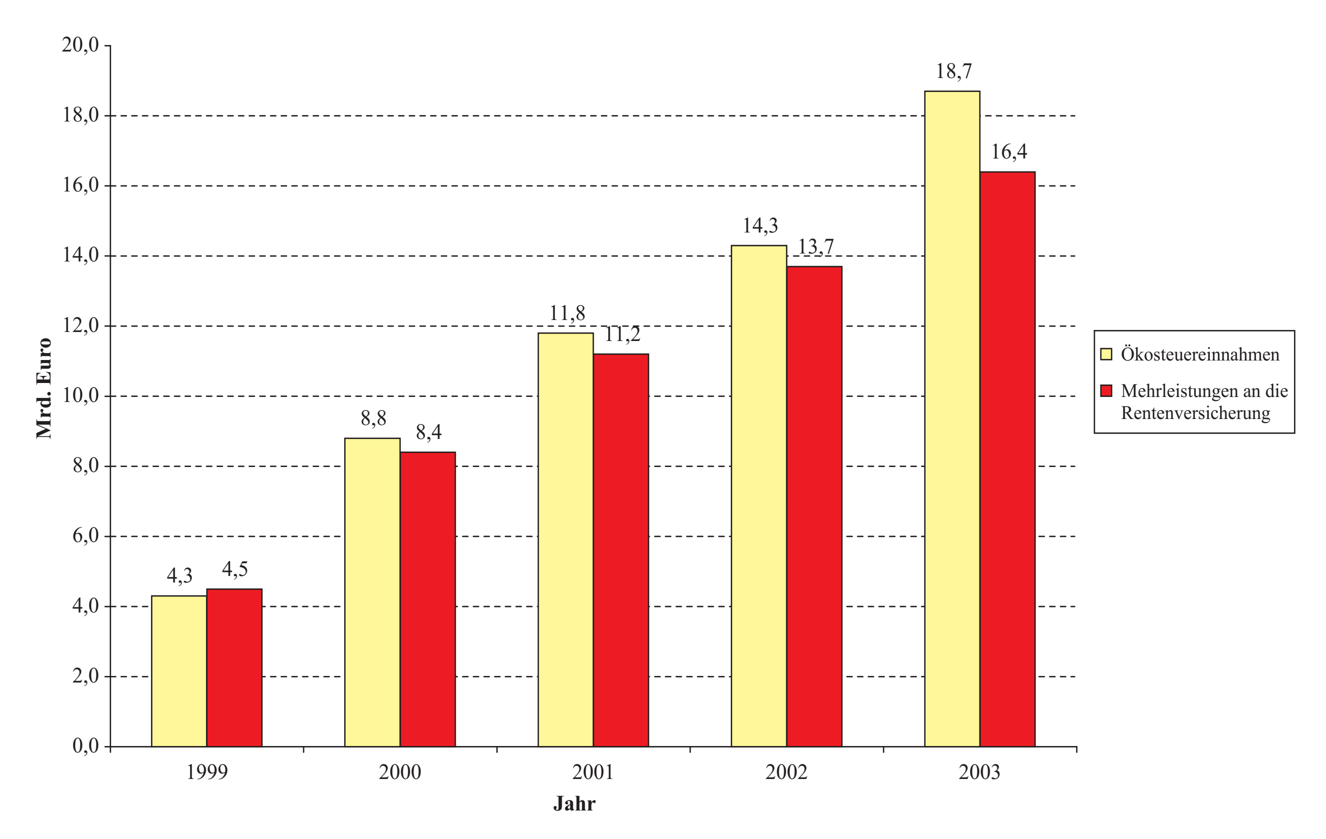
So leistet der Bund – wie oben erwähnt (vgl. Nr. 2.3.2) – aus dem Mineralölsteueraufkommen Zuweisungen an die Länder zur Abdeckung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (2002: rd. 6,7 Mrd. Euro)[14].

- Die Zuwächse bei der Mineralölsteuer aufgrund der seit 1999 eingeführten so genannten **Ökosteuer** werden weitgehend als Leistungen aus dem Bundeshaushalt an die Rentenversicherung abgeführt (vgl. **Abbildung 11**). So wurden im Jahre 2002 von den Einnahmen aus der Ökosteuer in Höhe von rd. 14,3 Mrd. Euro Mehrleistungen für die Rentenversicherung (insbesondere für den zusätzlichen Bundeszuschuss und für Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten) in Höhe von rd. 13,7 Mrd. Euro erbracht.

[14] Daneben ist ein Teil des Mineralölsteueraufkommens nach Vorschriften des Straßenbaufinanzierungsgesetzes und des Verkehrsfinanzgesetzes für Zwecke des Straßenbaus gebunden. Nach haushaltsgesetzlicher Regelung (§ 25 Haushaltsgesetz 2003) wird diese Zweckbindung auf sonstige verkehrspolitische Zwecke im Bereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen ausgedehnt.

Abbildung 11

Entwicklung der Ökosteuer und der hieraus finanzierten Leistungen an die Rentenversicherung



Nach der Mineralölsteuer tragen vor allem die **Tabaksteuer** (2002: rd. 13,8 Mrd. Euro) und der im Jahre 1995 eingeführte **Solidaritätszuschlag**[15)] (2002: rd. 10,4 Mrd. Euro) zum Steueraufkommen des Bundes bei. Zu den in **Tabelle 3** aufgeführten **sonstigen Steuern** (2002: rd. 13,7 Mrd. Euro) gehören insbesondere die Versicherungsteuer (2002: rd. 8,3 Mrd. Euro), die Branntweinabgaben (2002: rd. 2,1 Mrd. Euro) und der Bundesanteil an der Gewerbesteuerumlage (2002: rd. 1,8 Mrd. Euro).

Stärker „gestiegen" als alle Steuereinnahmen sind die **Steuerabführungen** des Bundes. Sie umfassen die Zuweisungen für die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (2002: rd. 6,7 Mrd. Euro), die im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs geleisteten Bundesergänzungszuweisungen (2002: rd. 15,6 Mrd. Euro) sowie die Zuweisungen an die Europäische Union nach dem Bruttosozialprodukt-Schlüssel (2002: rd. 10,5 Mrd. Euro). Zu Anfang der 90er-Jahre spielten sie kaum eine Rolle, haben sich aber seitdem vervielfacht und verringern das Bruttosteueraufkommen des Bundes mittlerweile um rd. 15 % (2002: 14,6 %; vgl. **Tabelle 4**).

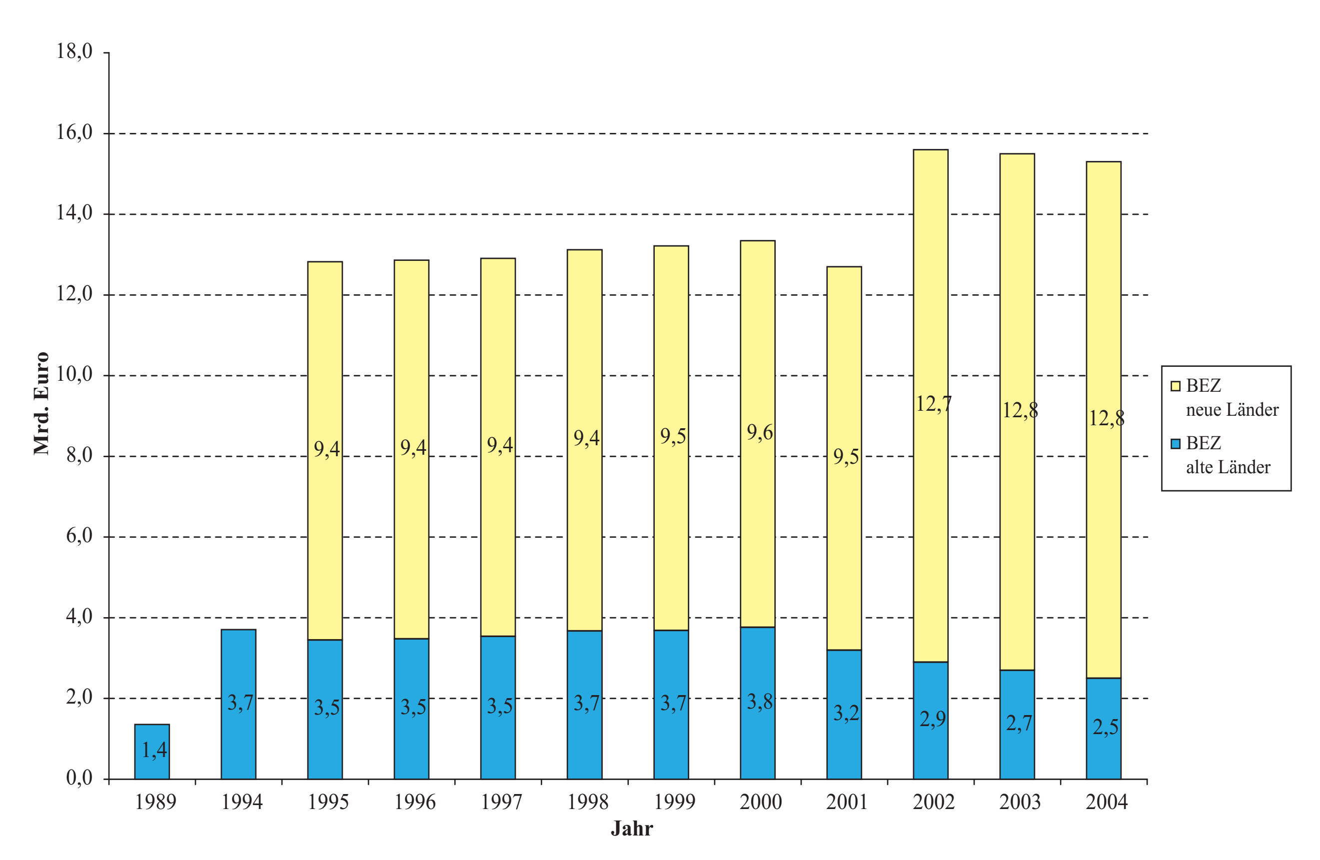
Die **Bundesergänzungszuweisungen** haben vor allem seit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahre 1995 eine erhebliche finanzielle Größenordnung erreicht. Sie übertreffen das im horizontalen Länderfinanzausgleich bewegte Finanzvolumen deutlich. So betrugen die Ergänzungszuweisungen im Jahre 2002 unter Einbeziehung der Mittel des zum Jahresende 2001 beendeten Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost rd. 15,6 Mrd. Euro, während die Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich bei rd. 7,4 Mrd. Euro lagen. Der überwiegende Teil der Bundesergänzungszuweisungen entfiel auf die neuen Länder einschließlich Berlin, die rd. drei Viertel der Zuweisungen erhielten (vgl. **Abbildung 12**). Auf der Grundlage des Solidarpaktfortführungsgesetzes, das die Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Zeitraum von 2005 bis 2019 regelt, werden die Bundesergänzungszuweisungen insbesondere für die neuen Länder weiterhin in einem hohen Volumen Steuereinnahmen des Bundes binden (vgl. Bemerkungen 2002, Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 2.4.2).

15) Bereits in den Jahren 1991 und 1992 wurde ein Solidaritätszuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer in Höhe von 7,5 % erhoben.

Abbildung 12



Volumen und Aufteilung der Bundesergänzungszuweisungen auf alte und neue Länder



Ein Vergleich zeigt, dass sich die **Anteile** der einzelnen Steuerarten am Steueraufkommen des Bundes zum Teil deutlich verschoben haben (vgl. **Tabelle 4**). Die Einnahmen des Bundes aus der **Lohn- und Einkommensteuer** sowie aus der **Körperschaftsteuer** sind anteilsmäßig seit 1992 zusammen um über acht Prozentpunkte zurückgegangen (1992: 39,9 %; 2002: 31,8 %). Dagegen tragen die Einnahmen aus der **Umsatzsteuer** rd. 30 % zum Steueraufkommen des Bundes bei und sind damit relativ stabil geblieben, obwohl der Bund seit dem Jahre 1994 rd. 11,6 Umsatzsteuerpunkte an die Länder abgegeben hat (vgl. Nr. 2.3.4.1). Ein wesentlicher Grund für diese unterschiedliche Entwicklung liegt darin, dass die staatlichen Gesamteinnahmen aus der Umsatzsteuer in den 90er-Jahren deutlich stiegen (Umsatzsteuer von rd. 101,1 Mrd. Euro in 1992 auf rd. 138,2 Mrd. Euro in 2002). Allerdings entgingen dem Bund in den letzten Jahren durch Steuerbetrug und Steuerumgehung jährliche Einnahmen in zweistelliger Milliardenhöhe bei der Umsatzsteuer.[16)] Die ertragsteuerlichen Einnahmen dagegen gingen – vor allem bedingt durch die Umschichtung des Kindergeldes von der Ausgaben- auf die Einnahmenseite und die Einnahmeneinbrüche bei der Körperschaftsteuer – im gleichen Zeitraum sogar leicht zurück (Einkommen- und Körperschaftsteuer von rd. 169,4 Mrd. Euro in 1992 auf rd. 165,1 Mrd. Euro in 2002).

Einen deutlich angestiegenen Anteil am Steueraufkommen des Bundes verzeichnet die **Mineralölsteuer**, die inzwischen mehr als ein Fünftel der Brutto-Steuereinnahmen des Bundes abdeckt (vgl. **Tabelle 4**). Sie hat sich zur mit Abstand wichtigsten Einnahmequelle bei den Bundessteuern entwickelt. Dagegen ist der Anteil der auf die **Tabaksteuer** entfallenen Einnahmen trotz mehrerer Steuererhöhungen (zuletzt im Rahmen des Gesetzes zur Finanzierung der Terrorbekämpfung vom 10. Dezember 2001) wieder bei dem Wert des Jahres 1989 angelangt.

Der höchste prozentuale Zuwachs entfällt auf die **Steuerzuweisungen** des Bundes an die Länder und die Europäische Union, die innerhalb von zehn Jahren von 2,3 % (1992) auf 14,6 % (2002) gestiegen sind. Aufgrund des Zuwachses ist auch die Differenz zwischen den Bruttosteuereinnahmen und den tatsächlich zur Ausgabenfinanzierung einsetzbaren Steuereinnahmen des Bundes immer größer geworden (vgl. **Tabellen 3 und 4**). Der finanzwirtschaftliche Handlungsspielraum des Bundes wird somit nicht nur durch die beschriebenen Zuwächse auf der Ausgabenseite (vgl. Nr. 2.2), sondern auch durch diese steuerlichen „Vorabfestlegungen“ zunehmend eingeschränkt.

---

16) Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes vom 3. September 2003, Bundestagsdrucksache 15/1495.

Tabelle 4

Entwicklung der Anteile der Steuerarten am Steueraufkommen des Bundes

Jahr	Lohn-/ Ein-kommen-steuer	Körper-schaft-steuer	Solidari-tätszu-schlag	Umsatz-/ Einfuhr-umsatz-steuer[1)]	Mine-ralöl-/ Strom-steuer	Tabak-steuer	Sonstige Steuern	Steuer-zuwei-sungen an Län-der/EU	Brutto-ein-nahmen
	Prozent								Mrd. Euro
1985	37,5	7,6		29,8	11,8	7,0	6,3	– 0,8	106,3
1989	39,5	6,8		28,2	13,2	6,1	6,2	– 1,6	128,5
1990	36,8	5,8		31,2	13,2	6,6	6,3	– 1,2	133,9
1991	35,2	4,9		30,3	14,6	6,0	9,1	– 2,3	166,3
1992	35,6	4,3		30,2	15,3	5,3	9,3	– 2,3	184,7
1993	36,4	3,8		34,0	15,2	5,2	5,3	– 3,6	188,8
1994	35,0	2,5		35,3	16,1	5,1	6,0	– 4,5	202,9
1995	35,1	2,3	6,6	28,4	16,3	5,1	6,2	– 8,2	204,0
1996	32,3	3,8	6,8	27,3	17,8	5,4	6,6	– 1,7	196,1
1997	31,5	4,3	6,7	28,3	17,3	5,5	6,4	– 13,5	195,7
1998	33,0	4,6	5,2	29,0	16,8	5,5	6,0	– 14,1	203,2
1999	31,6	5,1	5,1	30,0	17,4	5,3	5,5	– 12,8	220,6
2000	32,0	5,2	5,2	29,2	18,1	5,0	5,4	– 12,8	228,0
2001	33,6	– 0,1	5,0	29,9	20,3	5,5	5,7	– 12,5	221,4
2002	31,2	0,6	4,6	30,3	21,0	6,1	6,1	– 14,6	224,8
2003	29,9	1,9	4,5	29,3	21,8	6,3	6,2	– 15,0	230,7

1) Nach Absetzung der EU-Mehrwertsteuer-Eigenmittel; 2003: Auf Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2003.

2.3.5 Steuereinnahmen des Bundes im Vergleich zu Ländern und Gemeinden

Als Folge der Abgabe von Steueranteilen an die anderen Gebietskörperschaften hat sich der **Anteil des Bundes** am gesamten Steueraufkommen seit Mitte der 90er-Jahre deutlich vermindert. Im Jahre 1994 lag er noch bei über 48 %. Im Jahre 1998 erreichte er mit 41,0 % den niedrigsten Stand. Er ist danach wieder leicht angestiegen und liegt seit dem Haushaltsjahr 2001 bei rd. 43,5 % (vgl. **Tabelle 5**). Dies beruht in erster Linie auf der am 1. April 1998 in Kraft getretenen und dem Bund in vollem Umfang zustehenden Umsatzsteuererhöhung sowie der höheren Besteuerung des Energieverbrauchs ab dem Jahre 1999 durch die fünf Ökosteuerstufen (vgl. Nr. 2.3.4).

Entsprechend zum Rückgang des Bundesanteils stiegen die **Steuereinnahmenanteile der Länder und Gemeinden** in den letzten zehn Jahren an, von 46,6 % im Jahre 1994 auf 53,9 % im Jahre 1998. Seitdem sind sie wieder leicht rückläufig, liegen aber immer noch deutlich über dem Niveau der ersten Hälfte der 90er-Jahre (vgl. **Tabelle 5**). Relativ konstant zwischen 4 % und 5 % bewegen sich die auf die **Europäische Union** entfallenden Steueranteile (Zölle, Mehrwertsteuer-Eigenmittel, Zuweisungen nach dem Bruttosozialprodukt-Schlüssel).

Beim **Bund** werden rd. drei Viertel bis vier Fünftel seiner Ausgaben durch die Steuereinnahmen abgedeckt (vgl. **Tabelle 5**). Dieser Steuerdeckungsgrad fiel Mitte der 90er-Jahre auf einen bisherigen Tiefstand von 74,3 % (1996). Nach einem deutlichen Anstieg um rd. sieben Prozentpunkte erreichte er im Jahre 2000 mit 81,3 % seinen bisherigen Höchststand. Mit der wirtschaftlichen Abschwächung ist auch der Steuerdeckungsgrad im Bundeshaushalt trotz der – wegen der Ökosteuerstufen – höheren Mineralölsteuereinnahmen wieder zurückgegangen. Auf der Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2003 ist für das Haushaltsjahr 2003 mit einer Steuerdeckungsquote von nur noch 75,4 % zu rechnen (vgl. **Tabelle 5**). Legt man den Entwurf des Nachtragshaushalts 2003 zugrunde, liegt die Steuerdeckungsquote mit 73,3 % auf dem tiefsten Stand in der Geschichte der Bundesrepublik. Entsprechend zur Entwicklung im Bundeshaushalt geht auch bei den **Ländern und Gemeinden** der durchschnittliche Steuerdeckungsgrad zurück, nachdem er von 57,0 % im Jahre 1994 bis auf 72,1 % im Jahre 2000 angestiegen war. Der im Vergleich zum Bund durchgehend niedrigere Steuerdeckungsgrad der Länder und Gemeinden wird durch entsprechend höhere sonstige Einnahmen (u. a. Zuweisungen anderer Gebietskörperschaften, Gebühren) ausgeglichen.

Tabelle 5

Anteile am Steueraufkommen und Steuerdeckungsgrad[1)]

Jahr	1992	1994	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Mrd. Euro								
Gesamtsteueraufkommen	374,1	402,0	409,0	425,9	453,1	467,3	446,3	441,7	449,8
Steuereinnahmen Bund	180,4	193,8	173,1	174,6	192,5	198,8	193,8	192,0	196,1
Steuereinnahmen Länder/ Gemeinden	176,2	187,4	215,8	229,6	240,4	246,6	232,8	231,1	232,5
Steuereinnahmen der EU	17,5	20,8	20,2	21,6	20,3	21,8	19,7	18,6	21,2
	Prozent								
Bundesanteil am Steuer-aufkommen	48,2	48,2	42,3	41,0	42,5	42,5	43,4	43,5	43,6
Anteil Länder/Gemeinden am Steueraufkommen	47,1	46,6	52,8	53,9	53,1	52,8	52,2	52,3	51,7
EU-Anteil am Steuer-aufkommen	4,7	5,2	4,9	5,1	4,5	4,7	4,4	4,2	4,7
Steuerdeckungsgrad Bund	82,6	80,4	74,3	74,7	78,0	81,3	79,7	77,0	75,4
Steuerdeckungsgrad Länder/ Gemeinden	57,0	57,0	63,8	68,6	71,1	72,1	66,7	66,0	64,9

1) Bundesanteil am Steueraufkommen nach Abzug Bundesergänzungszuweisungen und Länderbeteiligung an der Mineralölsteuer; 2003: Auf Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2003. Abweichungen in den Summen durch Rundung der Zahlen.

2.3.6 Entwicklung der sonstigen Einnahmen

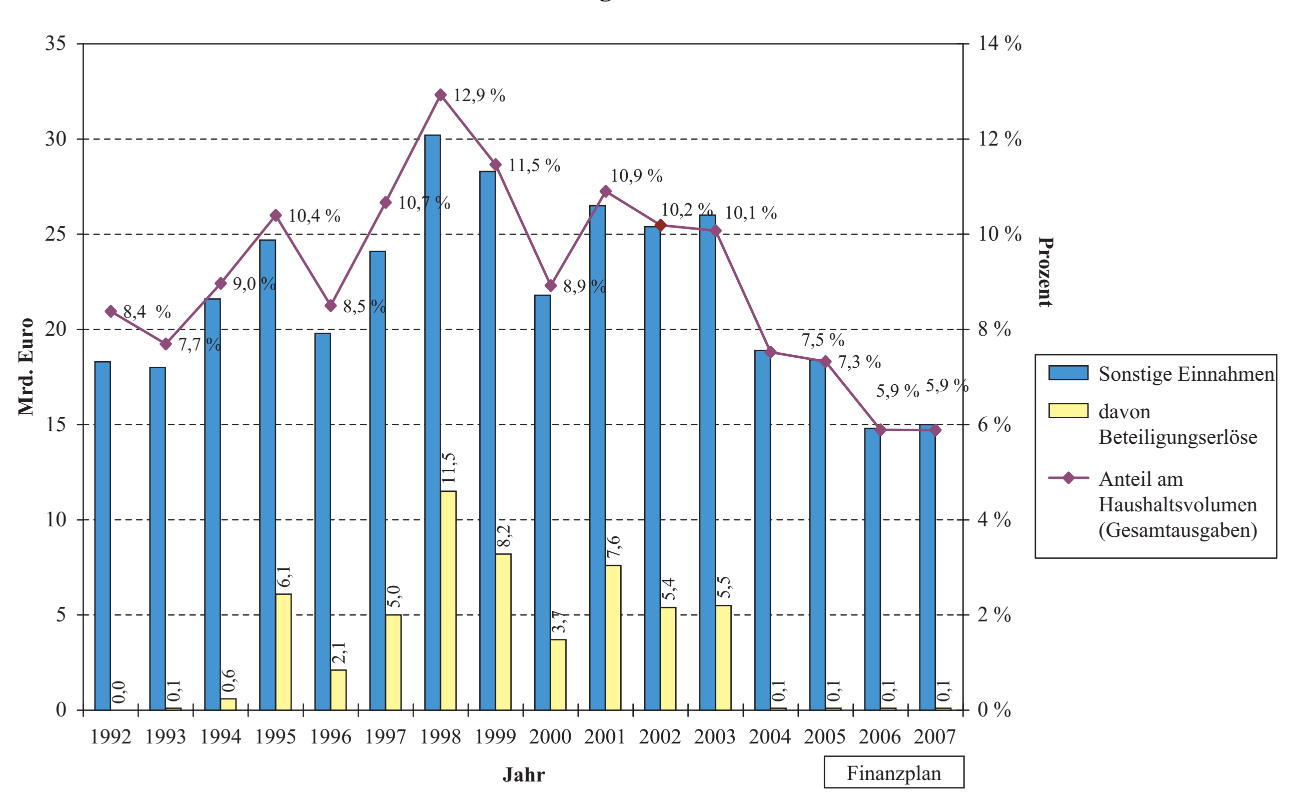
Neben den Steuereinnahmen tragen die **sonstigen Einnahmen** (insbesondere Verwaltungseinnahmen, Beteiligungserlöse, Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank sowie Münzeinnahmen) in beachtlichem – wenn auch deutlich geringerem – Umfang zur Haushaltsfinanzierung bei. Im Jahre 1992 betrugen sie rd. 18,3 Mrd. Euro (8,4 % der Gesamtausgaben) und stiegen bis zum Jahre 1998 auf über 30 Mrd. Euro (12,9 %). Im Haushalt 2003 sind sie mit rd. 26,0 Mrd. Euro (10,0 %) veranschlagt (vgl. **Abbildung 13**).

Die Veränderungen innerhalb dieses Zeitraums beruhen im Wesentlichen auf den unterschiedlich hohen Erlösen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen. Diese **Beteiligungs- oder Privatisierungserlöse** stiegen ab dem Jahre 1995 deutlich an und erreichten im Jahre 1998 mit rd. 11,5 Mrd. Euro ihren Höchststand (vgl. **Abbildung 13**). Im Haushalt 2003 sind noch rd. 5,5 Mrd. Euro veranschlagt. Der wesentliche Teilbetrag hiervon in Höhe von rd. 5,3 Mrd. Euro dient zusammen mit den Dividendeneinnahmen aus dem Treuhandvermögen „Postnachfolgeunternehmen" dem Finanzbedarf der Postbeamtenversorgungskasse (Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V.), aus der die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für die ehemaligen Postbeamten gezahlt werden. Nur noch rd. 0,2 Mrd. Euro an Privatisierungseinnahmen werden zur sonstigen Haushaltsfinanzierung verwendet. Im Haushaltsentwurf 2004 sind bislang keine nennenswerten Privatisierungseinnahmen zum Haushaltsausgleich veranschlagt; sie sollen aber ggf. im weiteren Haushaltsaufstellungsverfahren eingesetzt werden, um die Steuermindereinnahmen aufgrund der geplanten Vorziehung der letzten Steuerreformstufe um ein Jahr zumindest teilweise zu kompensieren. Ab dem Jahre 2005 sind im Finanzplan praktisch keine Einnahmen mehr aus Privatisierungen zur Finanzierung des Bundeshaushalts vorgesehen, d. h. etwaige Privatisierungserlöse sollen ausschließlich der Schuldentilgung dienen.

Der Bundesrechnungshof vertritt seit längerem die Auffassung, dass Einnahmen aus Vermögensverwertungen grundsätzlich nicht zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden, sondern – entsprechend der bestehenden haushaltsgesetzlichen Ermächtigung[17)] – zur Tilgung von Altschulden und damit zum Abbau der bestehenden hohen Verschuldung verwendet werden sollten (vgl. Bemerkungen 1999, Bundestagsdrucksache 14/1667 Nr. 2.3.2). Dies gilt insbesondere auch für die Einnahmen aus Privatisierungserlösen und Gewinnen der Postaktiengesellschaften, die nach dem Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost vorrangig zur Deckung der Defizite der Postbeamtenversorgungskasse vorzusehen sind (vgl. Bemerkungen 2001, Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 15).

17) Vgl. § 2 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 Haushaltsgesetz 2003.

Abbildung 13



Für einen Verzicht auf Privatisierungserlöse zur Haushaltsfinanzierung sprechen folgende Gesichtspunkte:

- Werden Bundesbeteiligungen veräußert, um Haushaltslücken zu schließen, so hat dies den Charakter einer Desinvestition, welche die finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume für die nachfolgenden Haushalte vermindert. Der Einsatz der Privatisierungseinnahmen **zur Schuldentilgung** stellt demgegenüber sicher, dass die Vermögensminderung zu einer entsprechenden Reduzierung der Schulden und damit zu einer **Entlastung bei den Zinsausgaben** in den kommenden Haushalten führt.
- Mit dieser Vorgehensweise nähert man sich dem Verfahren zur Ermittlung des öffentlichen Defizits nach dem Maastricht-Vertrag und dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (vgl. Nr. 2.7.1); denn auch dort werden Privatisierungserlöse nicht als defizitmindernde Einnahmen berücksichtigt.
- Zudem unterliegt die Planung von Einnahmen aus Privatisierungen erheblichen Unsicherheiten, wie gerade die Wertentwicklung des Anteilsbesitzes des Bundes an der Deutschen Telekom AG und an der Deutschen Post AG in den letzten drei Jahren gezeigt hat (vgl. dazu Bemerkungen 2002, Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 2.4.3). Betrug der Wert der Anteile des Bundes an diesen beiden Unternehmen im Jahre 2000 noch rd. 100 Mrd. Euro, so hat er sich zwischenzeitlich auf rd. 24 Mrd. Euro verringert (Stand: Jahresmitte 2003). Wenn Privatisierungseinnahmen zur Haushaltsfinanzierung nicht mehr eingeplant sind, können ungünstigere Verwertungschancen beim Beteiligungsvermögen die Haushalts- und Finanzplanung nicht mehr nachteilig beeinflussen.

Der Einsatz von Privatisierungserlösen zur – ganz oder teilweisen – Finanzierung von Steuerentlastungsmaßnahmen sollte daher grundsätzlich vermieden werden.

2.4 Entwicklung der Nettoneuverschuldung in der Finanzplanung

2.4.1 Revision der Planansätze

Die **Nettokreditaufnahme** des Bundes hat sich in den 90er-Jahren – nach einem Rückgang zum Ende der 80er-Jahre auf unter 10 Mrd. Euro (1989) – insbesondere auch im Zusammenhang mit den finanziellen Folgen der Wiedervereinigung erheblich erhöht. Im Jahre 1996 erreichte sie mit rd. 40,0 Mrd. Euro ihren bisherigen Höchststand. Nach einer zwischenzeitlichen Rückführung auf rd. 22,8 Mrd. Euro im Jahre 2001 wurde sie im Rahmen des Nachtragshaushalts 2002 deutlich erhöht und betrug im **Haushaltsabschluss 2002** rd. 31,9 Mrd. Euro.

Die in Artikel 115 Abs. 1 Grundgesetz festgelegte Regelobergrenze für die Kreditaufnahme (in Höhe der Summe der Investitionsausgaben) wurde seit 1991 in hohem Umfang ausgeschöpft und in den Jahren 1993, 1996, 1997 und 2002 sogar überschritten. Auch im **Haushalt 2003** wird die Nettoneuverschuldung durch einen Nachtragshaushalt deutlich erhöht und die verfassungsrechtliche Regelobergrenze nicht eingehalten werden. Danach steigt die Nettokreditaufnahme auf rd. 43,4 Mrd. Euro an und liegt damit deutlich über den veranschlagten Investitionsausgaben von 26,7 Mrd. Euro (vgl. **Tabelle 6**). Die Überschreitung der Kreditobergrenze gemäß Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz wird mit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet.

Nach dem **Haushaltsentwurf 2004** soll die Nettoneuverschuldung mit rd. 30,8 Mrd. Euro ebenfalls über die investiven Ausgaben (rd. 24,8 Mrd. Euro) hinausgehen. Die erneute Überschreitung der Kreditobergrenze wird im Haushaltsgesetzentwurf damit gerechtfertigt, dass das zum Teil kreditfinanzierte Vorziehen der dritten Steuerreformstufe von 2005 auf 2004 zusammen mit den durch die so genannte Agenda 2010 eingeleiteten strukturellen Reformen sowie der mittelfristigen Rückführung des Staatsdefizits geeignet sei, einer befürchteten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenzuwirken. Dabei sind insbesondere **strukturelle Maßnahmen** zur Neuausrichtung und Flexibilisierung des Arbeitsmarkes, zur Reform des Gesundheitswesens und zur Anpassung der Rentenversicherung an die demographische Entwicklung vorgesehen. Das **Haushaltsstabilisierungskonzept 2004** mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2004 und anderen finanzwirksamen Maßnahmen soll nach Auffassung der Bundesregierung allein im Bundeshaushalt zu Entlastungen in der Größenordnung zwischen rd. 14 Mrd. Euro (2004) und rd. 15 Mrd. Euro (Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007) führen. Mit dem Vorziehen der dritten Steuerreformstufe als finanzpolitischer Impuls will die Bundesregierung dazu beitragen, die gegenwärtige Konjunkturschwäche zu überwinden und das dem Haushaltsentwurf 2004 zugrunde gelegte wirtschaftliche Wachstum von 2 % des Bruttoinlandsprodukts zu erreichen.

Kriterien für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht sind gemäß § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitäts- und Wachstumsgesetz) die Stabilität des Preisniveaus, ein hoher Beschäftigungsstand sowie ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht dem Haushaltsgesetzgeber bei der Beurteilung, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht, und bei der Einschätzung, ob eine erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet ist, ein **Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum** zu (vgl. BVerfGE 79, S. 311, 343 f.). Für das Vorliegen der Voraussetzungen der Ausnahmeregelung des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz trifft ihn im Gesetzgebungsverfahren eine entsprechende **Darlegungslast,** d. h. der Haushaltsgesetzgeber muss seine Entscheidung, diese Regelung in Anspruch zu nehmen, plausibel begründen. Wenn diese Darlegungslast angemessen erfüllt wird, so ist die Entscheidung, zu welchen Mitteln der Störungsabwehr gegriffen wird, eine **politische Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers,** die er auch politisch zu verantworten hat (vgl. BVerfGE 79, S. 311, 342).

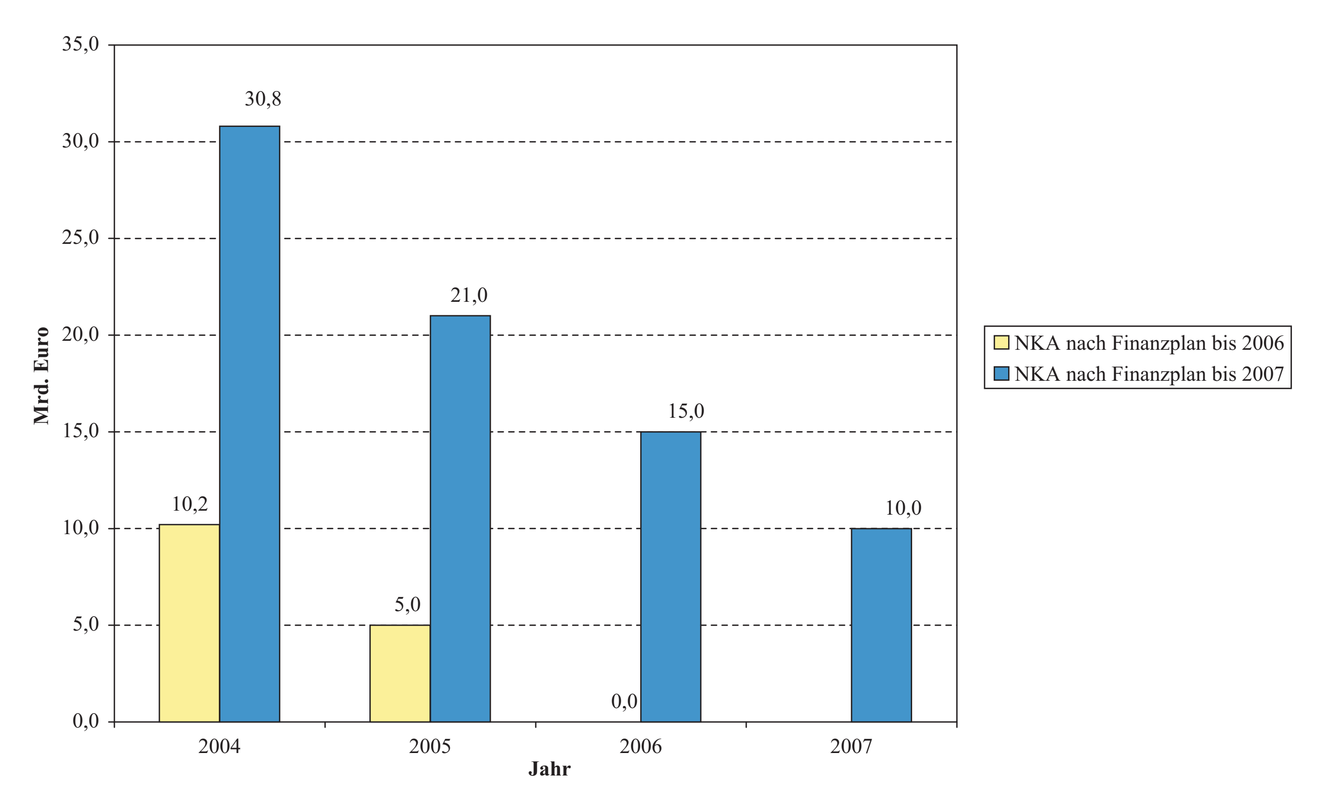
Im weiteren Verfahren der Haushaltsaufstellung 2004 wird der Haushaltsgesetzgeber zu entscheiden haben, ob die getroffenen Aussagen zur Störungslage und zu den geplanten Abwehrmaßnahmen eine Überschreitung der Kreditobergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund enthält sich der Bundesrechnungshof einer Bewertung der Pläne, das Vorziehen der dritten Steuerreformstufe zumindest teilweise über eine erhöhte Nettokreditaufnahme zu finanzieren. Er weist in diesem Zusammenhang allerdings darauf hin, dass sich hierbei die über einen langen Zeitraum aufgebauten, strukturellen Belastungen vor allem im Bereich der Sozialausgaben (vgl. Nr. 2.2.1) und speziell der Alterssicherung (vgl. Nr. 2.2.2) sowie der Verschuldung einschließlich der daraus folgenden Zinsausgaben (vgl. Nrn. 2.2.4 und 2.5.2) besonders negativ auswirken.

Angesichts der Haushaltsentwicklung vor allem in den Jahren 2002 bis 2004 ist der im bisherigen Finanzplan vorgesehene Abbau der Nettokreditaufnahme nicht mehr zu erreichen. Trotz der im Haushaltsstabilisierungskonzept vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen in der Größenordnung von rd. 15 Mrd. Euro bis 16 Mrd. Euro in den Jahren 2004 bis 2007 geht die Bundesregierung nach dem neuen Finanzplan bis 2007 von deutlich höheren Nettokreditaufnahmen im Finanzplanungszeitraum aus. Sie hat damit das Ziel aufgegeben, bis zum Jahre 2006 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt ohne Nettoneuverschuldung vorzulegen. Allein für die Jahre **2004 bis 2006** wird eine um insgesamt rd. **51,6 Mrd. Euro höhere Nettoneuverschuldung** gegenüber dem bisherigen Finanzplan (66,8 Mrd. Euro gegenüber 15,2 Mrd. Euro) zugrunde gelegt (vgl. **Abbildung 14**). Die skeptische Einschätzung des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Belastbarkeit der Eckdaten der letzten Finanzpläne vor allem in Bezug auf den Abbau der Nettokreditaufnahme (vgl. Bemerkungen 2001, Bundestagsdrucksache 14/7018 Nrn. 2.8.1.2 und 2.8.2; Bemerkungen 2002, Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 2.5.1) hat sich damit leider in vollem Umfang bestätigt. Es erweist sich nunmehr als besonders nachteilig, dass die vom Bundesrechnungshof schon seit mehreren Jahren empfohlene vorsichtige Planung (vgl. insbesondere Bemerkungen 2000, Bundestagsdrucksache 14/4226 Nr. 2.5) in den letzten Haushalts- und Finanzplänen nicht beherzigt worden ist. Daher müssen die jetzt von der Bundesregierung vorzunehmenden Korrekturen bei der Neuverschuldung umso deutlicher ausfallen.



Abbildung 14

Nettokreditaufnahme (NKA) nach dem alten und neuen Finanzplan



Entsprechend zur Nettokreditaufnahme hat sich das **Finanzierungsdefizit** ebenfalls ungünstig entwickelt. Es liegt in den Jahren 2002 und 2003 wegen der hohen Münzeinnahmen aufgrund der Einführung der Euro-Münzen deutlicher als in früheren Jahren über der Nettokreditaufnahme (vgl. **Tabelle 6**). Die Münzeinnahmen verringern zwar die Nettokreditaufnahme, bleiben aber bei der Ermittlung des Finanzierungsdefizits unberücksichtigt. Finanzwirtschaftlich wirken sie wie ein unbefristetes zinsloses Darlehen der Deutschen Bundesbank an den Bundeshaushalt.

Die **Kreditinvestitionsquote** (Verhältnis der Nettokreditaufnahme zu den Investitionsausgaben als Kreditobergrenze) ist nach einem Rückgang in den Jahren 1998 bis 2001 wieder deutlich angestiegen. In den Jahren 2002 und 2003 liegt die Neuverschuldung bei 132,4 % bzw. 162,5 % der Investitionsausgaben. Ein vergleichbar ungünstiges Verhältnis gab es zuletzt mit 128,2 % im Jahre 1996 (vgl. **Tabelle 6**). Bereinigt man die Kreditinvestitionsquote um die Finanzhilfen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost von jährlich rd. 3,4 Mrd. Euro, die ab dem Jahre 2002 auf die Einnahmenseite umgeschichtet worden sind, so fällt die Kreditinvestitionsquote zwar etwas günstiger aus (2002: 116,0 %; 2003: 144,2 %); die neuen Haushaltskredite überschreiten aber auch dann immer noch deutlich die Summe der investiven Ausgaben. Die **Kreditfinanzierungsquote** (Anteil der durch neue Kredite gedeckten Gesamtausgaben) weist nach einem Rückgang auf 9,4 % im Jahre 2001 eine ähnlich negative Entwicklung auf mit einem Anstieg auf 12,8 % im Jahre 2002 und sogar 16,7 % im Jahre 2003 (vgl. **Tabelle 6**).

Aufgrund der hohen Nettoneuverschuldung ist die **Deckungsquote** (Anteil der durch nicht kreditfinanzierte Einnahmen gedeckten Gesamtausgaben) wieder rückläufig. Im Bundeshaushalt 2002 lag die Deckungsquote nur noch bei 87,2 % und damit wieder auf dem niedrigen Niveau der 90er-Jahre von durchschnittlich rd. 87 % (vgl. **Tabelle 6**). Im Bundeshaushalt 2003 geht sie sogar auf nur noch 83,3 % zurück; dies ist der ungünstigste Wert nach dem Jahr 1996 (82,8 %). Ob die in der neuen Finanzplanung bis 2007 vorgesehene Verbesserung dieser Finanzdaten auch tatsächlich erreicht werden wird, bleibt abzuwarten (vgl. Nr. 2.4.2).

Tabelle 6

Finanzierungsdefizit, Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze

Jahr	Finanzierungsdefizit	Nettokreditaufnahme	Investive Ausgaben (= Kreditgrenze)	Jahr	Kreditinvestitionsquote	Kreditfinanzierungsquote	Deckungsquote	
	Mrd. Euro				Prozent			
1985	11,6	11,5	17,1	1985	67,3	8,7	91,3	
1989	10,2	9,8	18,5	1989	53,0	6,6	93,3	
1991	27,2	26,6	31,5	1991	84,4	13,0	87,0	
1992	20,1	19,7	33,7	1992	58,5	9,0	90,9	
1993	34,2	33,8	33,3	1993	101,5	14,5	85,5	
1994	25,9	25,6	31,3	1994	81,8	10,6	89,4	
1995	25,8	25,6	34,0	1995	75,3	10,8	89,2	
1996	40,1	40,0	31,2	1996	128,2	17,2	82,8	
1997	32,4	32,6	28,8	1997	113,2	14,4	85,6	
1998	28,9	28,8	29,2	1998	98,6	12,3	87,7	
1999	26,2	26,1	28,6	1999	91,3	10,6	89,4	
2000	23,9	23,8	28,1	2000	84,7	9,7	90,3	
2001	22,9	22,8	27,3	2001	83,5	9,4	90,7	
2002	32,7	31,9	24,1	2002	132,4	12,8	87,2	
2003	43,8	43,4	26,7	2003	162,5	16,7	83,3	Soll
2004	31,1	30,8	24,8	2004	124,2	12,3	87,7	HHE
2005	21,3	21,0	24,7	2005	85,0	8,4	91,6	Fpl
2006	15,3	15,0	24,7	2006	60,7	6,0	94,0	Fpl
2007	10,3	10,0	24,7	2007	40,5	3,9	96,1	Fpl

2.4.2 Haushaltsbelastungen und Haushaltsrisiken für die Entwicklung der Nettoneuverschuldung

2.4.2.1

Es ist nach wie vor Absicht der Bundesregierung, auf mittelfristige Sicht – wenn auch mit einer zeitlichen Verzögerung gegenüber der bisherigen Finanzplanung – den Bundeshaushalt **ohne Nettokreditaufnahme auszugleichen.** Danach soll begonnen werden, Haushaltsüberschüsse zu erzielen und diese zur Tilgung der bestehenden Schulden zu verwenden. Diese – mit dem Haushaltsstabilisierungskonzept 2004 verfolgte – finanzwirtschaftlich richtige Zielsetzung setzt allerdings voraus, dass die entsprechende Finanzplanung eingehalten werden kann. Dies dürfte – nicht zuletzt nach den Erfahrungen früherer Finanzplanperioden – sehr schwierig werden; denn es bestehen insbesondere folgende Risiken, die das Erreichen des Ziels eines ausgeglichenen Haushalts gefährden können:

- Dem Finanzplan bis 2007 liegt – ungeachtet der zurückgenommenen Prognosen zum Wirtschaftswachstum – eine immer noch **optimistische Einschätzung** der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und des Arbeitsmarktes zugrunde. Dies zeigt sich vor allem an der vorgesehenen Rückführung des Zuschusses an die Bundesanstalt für Arbeit und an den rückläufigen Haushaltsansätzen für die Arbeitslosenhilfe.
- Die im Finanzplan vorgesehenen Steuereinnahmen liegen über den Prognosen der Steuerschätzung vom Mai 2003, denn sie berücksichtigen Steuermehreinnahmen aufgrund verschiedener steuerlicher Maßnahmen (vgl. Nr. 2.3.1). Ob diese – im Bundesrat zustimmungspflichtigen – Maßnahmen in vollem Umfang durchgesetzt werden können, ist nach den Erfahrungen

mit Steuergesetzvorhaben der letzten Jahre keinesfalls sicher. Auch die weiteren im Haushaltsstabilisierungskonzept 2004 vorgesehenen Entlastungsmaßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite müssen zunächst noch durch gesetzliche und administrative Maßnahmen umgesetzt werden. Anderenfalls droht eine erheblich höhere Nettoneuverschuldung in den kommenden Haushaltsjahren.

- Der Finanzplan bis 2007 enthält weiterhin – entgegen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen 2002, Bundestagsrucksache 15/60 Nr. 2.5.1) – **keine Planungsreserven** für Mehrausgaben und Mindereinnahmen. Nicht auszuschließende finanzwirtschaftliche Mehrbelastungen (z. B. eine ungünstigere konjunkturelle Entwicklung mit ihren negativen Auswirkungen auf Steuereinnahmen und Ausgaben der Sozialversicherungssysteme; weitere Abgaben des Bundes von Steueranteilen etwa im Rahmen der geplanten Gemeindefinanzreform) könnten somit im Bundeshaushalt nicht defizitneutral aufgefangen werden. Sie würden vielmehr zu einer entsprechend höheren Nettoneuverschuldung führen.

Immerhin sind die im alten Finanzplan für die Haushaltsjahre 2004 bis 2006 noch eingeplanten **globalen Minderausgaben** von über 12 Mrd. Euro im neuen Finanzplan nicht mehr enthalten. Der weitgehende Verzicht auf derartige globale Minderausgaben ist zu begrüßen, da sie Ausdruck einer unvollständigen Haushalts- und Finanzplanung sind. Allerdings dürfte die Auflösung dieser hohen globalen Minderausgaben auch ein Grund für die deutlich höhere Nettoneuverschuldung gegenüber dem alten Finanzplan (vgl. Nr. 2.4.1) gewesen sein.

Das Bundesministerium hat an seinen in den Vorjahren geäußerten Bedenken gegenüber einer **Planungsvorsorge** (vgl. Bemerkungen 2002, Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 2.5.1) festgehalten. Eine zu weit gehende planerische Vorsorge berge nach seiner Auffassung das Risiko, dass sie – ohne zusätzliche deutliche Ansparanstrengung – die schrittweise Rückführung der Nettokreditaufnahme vereiteln könnte oder fälschlicherweise als zusätzlicher finanzieller Handlungsspielraum interpretiert werde.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass Planungsvorsorgen in der Finanzplanung zu einer höheren jährlichen Nettoneuverschuldung führen, soweit ihnen nicht zusätzliche Einnahmen oder Ausgabeminderungen gegenüberstehen. Er hält dies jedoch für das „geringere Übel“ gegenüber einer Finanzplanung, die aufgrund einer zu optimistischen Einschätzung der kommenden Haushaltseckdaten den zu erwartenden Konsolidierungsbedarf unterzeichnet und die regelmäßig **zulasten höherer Kreditaufnahmen** revidiert werden muss. Die jetzt notwendig gewordene Korrektur der Planungszahlen für die Nettoneuverschuldung in den nächsten Bundeshaushalten (vgl. Nr. 2.4.1) hätte bei einer vorsichtigeren Planung mit einer stärkeren Risikovorsorge nicht so dramatisch ausfallen müssen. Derartige Korrekturen beeinträchtigen zudem das Vertrauen der Öffentlichkeit und der Finanzmärkte in die Belastbarkeit der Haushalts- und Finanzplanung.

2.4.2.2

Darüber hinaus ist der Bundeshaushalt weiteren **mittel- und langfristigen Haushaltsbelastungen und -risiken** ausgesetzt, die die Handlungsspielräume in künftigen Bundeshaushalten beschränken werden. Hierzu gehören insbesondere

- die nach den Beschlüssen zum so genannten **Solidarpakt II** für die neuen Länder einschließlich Berlin zugesagten Aufbauhilfen (Bundesergänzungszuweisungen sowie Haushaltsmittel zur allgemeinen Wirtschaftsförderung) in Höhe von insgesamt rd. 156 Mrd. Euro für den Zeitraum 2005 bis 2019,
- die **eingegangenen Verpflichtungen** zur Leistung von Ausgaben in den kommenden Haushaltsjahren mit einem Verpflichtungsvolumen zum Ende des Jahres 2002 von rd. 101,4 Mrd. Euro (vgl. Nr. 1.3.5.2) einschließlich der Mittelbindungen aufgrund der Vorfinanzierung von Infrastrukturmaßnahmen im Fernstraßenbau (Verpflichtungsvolumen von rd. 4,5 Mrd. Euro),
- die beamten- und soldatenrechtlichen **Versorgungslasten** (wobei die Belastung künftiger Haushalte durch das im Jahre 1998 eingerichtete Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ zumindest teilweise abgemildert wird) sowie die Versorgungsleistungen für Beamte der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post, die bis zum Jahre 2010 zusammen auf rd. 17,2 Mrd. Euro (2000: rd. 13,8 Mrd. Euro) anwachsen werden (vgl. Bemerkungen 2002, Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 2.8.2),
- das sich aus übernommenen **Gewährleistungen** (zum Jahresende 2002 ausgenutzter Gewährleistungsrahmen: rd. 233,7 Mrd. Euro) ergebende **Entschädigungsrisiko,** das zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf rd. 85 Mrd. Euro geschätzt wird (vgl. Bemerkungen 2002, Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 2.8.3).

Angesichts dieses Bündels von Belastungen und Risiken wird es zusätzlicher Anstrengungen bedürfen, um die Nettokreditaufnahme in den nächsten Jahren zumindest auf einem halbwegs tragbaren Niveau zu halten. Da Steuererhöhungen zur Begrenzung der Nettoneuverschuldung die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen würden, dürfte eine nachhaltige Konsolidierung des Bundeshaushalts vorrangig durch eine **Verringerung der konsumtiven Ausgaben** bewirkt werden können. Zum Weg einer entschlossenen Haushaltskonsolidierung gibt es auch aufgrund der Stabilitätsverpflichtungen Deutschlands nach dem **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt** (vgl. Nr. 2.7) keine finanzwirtschaftlich akzeptable Alternative. Die in der **Agenda 2010** und im **Haushaltsstabilisierungskonzept 2004** angelegte Konsolidierungsstrategie bildet hierbei nach Auffassung des Bundesrechnungshofes einen richtigen Schritt, um die äußerst schwierige finanzwirtschaftliche Lage des Bundeshaushalts mittelfristig wieder in den Griff zu bekommen. Eine Trendumkehr bei der Neuverschuldung wird aber nur dann gelingen können, wenn die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zügig und ohne wesentliche Abstriche umgesetzt werden.

2.5 Verschuldung und Schuldendienst

2.5.1 Entwicklung der Gesamtverschuldung

Mit Beginn der 90er-Jahre sind vor allem im Zusammenhang mit den finanziellen Folgen der Wiedervereinigung die Finanzschulden des Bundes stark angestiegen. Der Bund verzeichnete seitdem

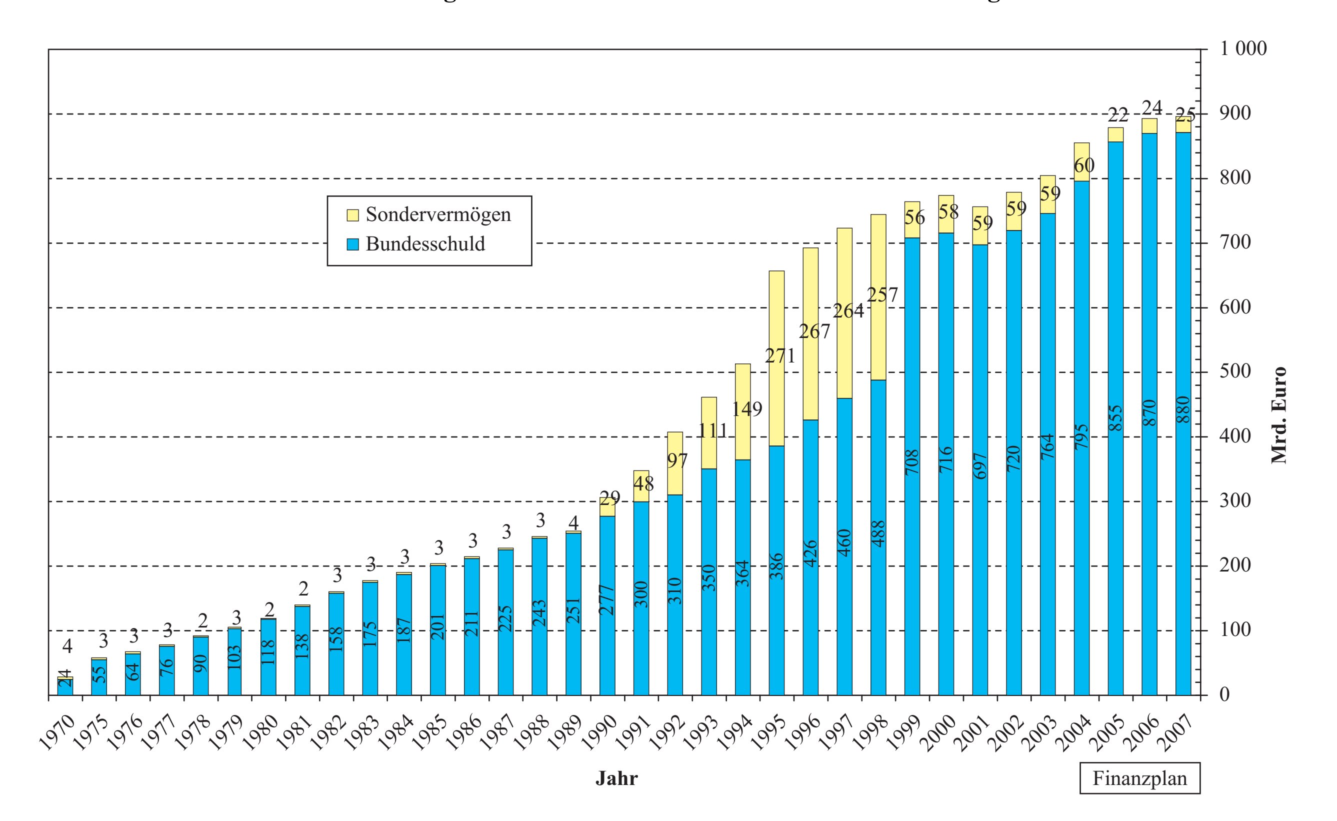
- eine Nettoneuverschuldung im Bundeshaushalt von insgesamt rd. **337 Mrd. Euro** (von 1991 bis 2002),
- zusätzlich aufgenommene Schulden in Sondervermögen wie dem Erblastentilgungsfonds, dem Fonds „Deutsche Einheit“ und dem Bundeseisenbahnvermögen von insgesamt rd. **255 Mrd. Euro**, von denen im Jahre 1999 rd. 200 Mrd. Euro in die Bundesschuld eingegliedert worden sind.

Als Folge dieser neuen Schulden lag der Schuldenstand des Bundes zum Ende des Jahres 2002 bei rd. 719,4 Mrd. Euro und der Schuldenstand der Sondervermögen des Bundes bei rd. 59,3 Mrd. Euro, also insgesamt bei rd. **778,7 Mrd. Euro** (vgl. **Abbildung 15**). Die Gesamtverschuldung des Bundes hat sich damit gegenüber dem Jahre 1989 (Gesamtschuldenstand: rd. 255 Mrd. Euro) mehr als verdreifacht.

Der im Vorjahr noch zu beobachtende Schuldenrückgang hat sich nicht fortgesetzt. Der niedrigere Schuldenstand zum Jahresende 2001 von rd. 756,4 Mrd. Euro beruhte insbesondere auf dem Einsatz der **Mobilfunk-Versteigerungserlöse** zur Tilgung von Altschulden (insgesamt rd. 50,8 Mrd. Euro in den Jahren 2000 und 2001). Auch der zur Schuldentilgung beim Sondervermögen Erblastentilgungsfonds einsetzbare **Mehrbetrag** des **Bundesbankgewinns** ist für das Haushaltsjahr 2003 mit rd. 1,8 Mrd. Euro – gegenüber rd. 7,7 Mrd. Euro im Jahre 2002 – deutlich geringer ausgefallen. Mit der hohen Nettoneuverschuldung in den Haushaltsjahren 2002 und 2003 sowie den im Finanzplan vorgesehenen weiteren Nettokreditaufnahmen wird die Gesamtverschuldung kräftig ansteigen. Aus heutiger Sicht ist zum Ende des Finanzplanungszeitraums mit einem Gesamtschuldenstand des Bundes in der Größenordnung von rd. 905 Mrd. Euro zu rechnen (vgl. **Abbildung 15**).

Abbildung 15

Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen



2.5.2 Verschuldung und kumulierte Zinslasten

Die Aufnahme neuer Kredite führt jeweils zwangsläufig zu zusätzlichen Zinsausgaben, die aus dem Haushalt gedeckt werden müssen. Die finanzwirtschaftlich ungünstigen Auswirkungen lassen sich an der Entwicklung von Verschuldung und Zinslast im Bundeshaushalt ablesen. So spielten die Zinsausgaben vor rd. 30 Jahren im Bundeshaushalt kaum eine Rolle. Sie lagen z. B. im Jahre 1975 bei rd. 2,7 Mrd. Euro (vgl. **Abbildung 16**) und machten damit einen Anteil von nur 3,4 % des Haushaltsvolumens (rd. 80,2 Mrd. Euro) aus. Der über Jahrzehnte währende Schuldenzuwachs hat die jährlichen Zinsausgaben auf die Größenordnung von rd. 38 Mrd. Euro im Jahre 2003 steigen lassen, was einem Anteil von 14,6 % der Gesamtausgaben (rd. 260,2 Mrd. Euro) entspricht. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2007) wird der Anteil der Zinslast am Haushaltsvolumen voraussichtlich über 15 % liegen.

Der Bund hat einen zunehmenden Anteil seiner Ausgaben im Bundeshaushalt durch die jährlichen Nettokreditaufnahmen finanziert. Hinzu kamen vor allem in den 90er-Jahren neue Kredite für die Sondervermögen des Bundes, die zwischenzeitlich größtenteils in die Bundesschuld überführt worden sind (vgl. Nr. 2.5.1). Die Kreditaufnahmen dienten dem Ziel, zusätzliche haushaltswirtschaftliche Handlungsspielräume zu gewinnen.

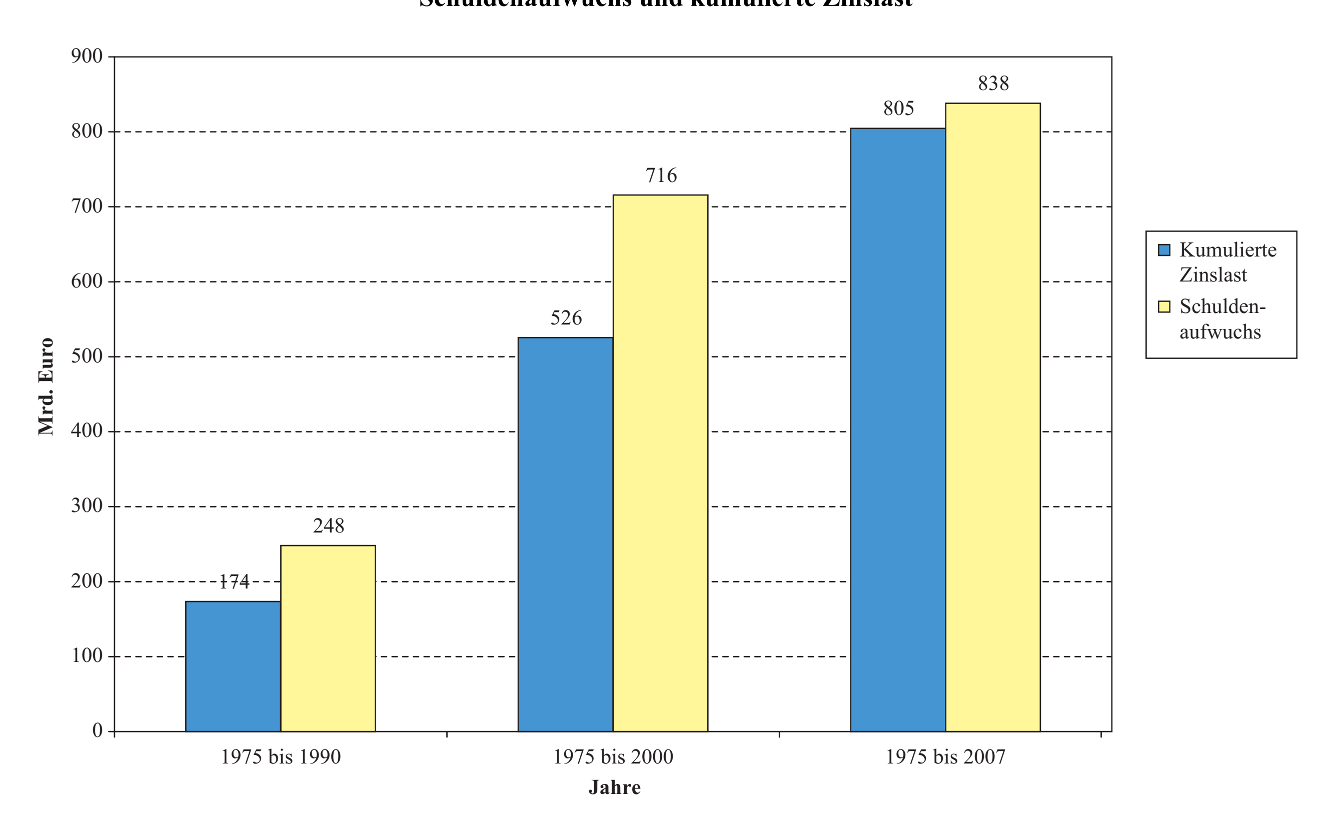
Durch die jahrzehntelange fortwährende zusätzliche Kreditaufnahme kehrt sich dieser Effekt allerdings allmählich ins Gegenteil um; denn die kumulierten Zinsausgaben zehren einen immer größer werdenden Anteil der durch Kreditaufnahmen gewonnenen Handlungsspielräume auf. Die jährlichen Kreditaufnahmen und Zinsausgaben haben sich seit dem Jahre 1975 wie folgt entwickelt (vgl. **Abbildung 16**):

- Innerhalb der relativ kurzen Zeitspanne von 1975 bis 1990 (15 Jahre) erreichten die kumulierten Zinsausgaben von rd. 174 Mrd. Euro bereits rd. **70 %** der in diesem Zeitraum zur Haushaltsfinanzierung insgesamt aufgenommenen neuen Kredite von 248 Mrd. Euro.
- Nach einer Zeitspanne von 1975 bis 2000 (25 Jahre) lag das Verhältnis der Zinsausgaben (rd. 526 Mrd. Euro) zu den neuen Krediten (716 Mrd. Euro) bei rd. **73,5 %**.
- Legt man eine Zeitspanne von 1975 bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2007 (32 Jahre) zugrunde, so werden die in diesem Zeitraum aufgelaufenen Zinsausgaben (rd. 805 Mrd. Euro) mit rd. **96 %** fast den Umfang der kumulierten Kreditaufnahmen (rd. 838 Mrd. Euro) erreichen. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums werden demnach **fast alle seit 1975 neu aufgenommenen Kredite** rechnerisch für Zinszahlungen aufgebraucht worden sein.

Auf der Grundlage einer derartigen Langzeitbetrachtung der Zins- und Schuldenentwicklung ergibt sich, dass durch die Aufnahme neuer Kredite zwar kurzfristig politische Handlungsmöglichkeiten gewonnen werden, jedoch

Abbildung 16

Schuldenaufwuchs und kumulierte Zinslast



langfristig keine nachhaltigen finanziellen Handlungsspielräume für andere Aus- und Aufgabenbereiche wie etwa für Investitionen entstehen. Die vermeintlichen Spielräume werden vielmehr durch die Zinslast weitgehend wieder aufgezehrt. Die Gestaltungsspielräume für wichtige zukunftsrelevante Aufgaben im investiven Bereich sowie im Forschungs- und Bildungsbereich werden hierdurch weiter eingeschränkt werden. Sich aus dieser **Verschuldungsfalle** zu befreien, wird immer schwerer, da sich der Schuldenstand und die daraus folgenden jährlichen Zinsbelastungen einerseits sowie die jährliche Nettokreditaufnahme andererseits – wie in einer Aufwärtsspirale – gegenseitig hochtreiben. Mit wachsender Gesamtverschuldung wachsen damit auch die Konsolidierungserfordernisse an den Haushalt[18)].

Hätte der Bund in den letzten 30 Jahren zurückhaltender bei der Aufnahme neuer Kredite agiert und zumindest in konjunkturell günstigen Jahren auf neue Kredite verzichtet oder sogar Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet, wären die mit der Zinslast verbundenen strukturellen Belastungen für den Bundeshaushalt deutlich geringer. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Bund neben den Krediten zur Finanzierung von Ausgaben des laufenden Haushalts (Nettokreditaufnahme) in erheblichem Umfang Kredite aufnehmen muss, um die Ausgaben für die **Tilgung fälliger Kredite** früherer Jahre zu finanzieren. Diese so genannte Anschlussfinanzierung erreicht mittlerweile ein jährliches Volumen von bis 190 Mrd. Euro (vgl. **Abbildung 17**)[19)].

Die sich aus Nettoneuverschuldung sowie Anschlussfinanzierung zusammensetzende **Bruttokreditaufnahme** hat eine jährliche Größenordnung von 200 Mrd. Euro und mehr – bei erheblichen Schwankungen zwischen den einzelnen Haushaltsjahren (vgl. **Abbildung 17**). Durch die Anschlussfinanzierung wird die Zinslast auf die getilgten Altkredite ausgetauscht gegen neue Zinsen, die je nach aktuellem Zinssatz niedriger oder höher als die bisher geleisteten Zinsen liegen können. In jedem Fall ist der Bundeshaushalt erheblichen **Zinsänderungsrisiken** ausgesetzt. Bei Zugrundelegung einer Bruttokreditaufnahme im Umfang von rd. 200 Mrd. Euro würde bereits ein Anstieg des jahresdurchschnittlichen Zinsniveaus um nur einen halben Prozentpunkt rechnerisch Zinsmehrausgaben von jährlich 1 Mrd. Euro bedeuten.

Eine stetige Aufnahme neuer Schulden ist demnach der **finanzwirtschaftlich falsche Weg,** um bestehende Haushaltsprobleme zu bewältigen. Mittel- und langfristig muss vielmehr angestrebt werden, auf eine Nettoneuverschuldung völlig zu verzichten und die Möglichkeiten zur Schuldentilgung (durch Privatisierungserlöse, Bundesbankmehrgewinn, Haushaltsüberschüsse) konsequent zu nutzen. Einen anderen Erfolg versprechenden Weg, diese über Jahrzehnte selbst aufgebaute **Schuldenfalle** zu überwinden, gibt es nicht. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das Bundesministerium – ungeachtet der aktuell schwierigen Haushalts- und Finanzlage – seine in den „Finanzpolitischen Leitplanken“ aus dem Jahre 2000 formulierte Langfriststrategie des Schuldenabbaus zugunsten nachhaltig solider Staatsfinanzen weiterverfolgt.

2.6 Haushalts- und Verschuldungslage des Bundes im Vergleich zu Ländern und Gemeinden

2.6.1 Entwicklung der Deckungs- und Zinssteuerquoten

Die öffentlichen Haushalte in Bund, Ländern und Gemeinden befinden sich insgesamt in einer äußerst angespannten Situation (vgl. Nr. 2.7.1). So sind die **Deckungsquoten** (Anteil der Ausgaben im Haushalt, die durch so genannte laufende, d. h. nicht kreditfinanzierte Einnahmen abgedeckt sind) bei allen Gebietskörperschaften rückläufig. Dabei weist der Bund im Vergleich zum Durchschnitt der anderen Gebietskörperschaften nach wie vor eine schlechtere Finanzlage auf (vgl. **Abbildung 18**). Er finanziert seit Mitte der 70er-Jahre einen deutlich höheren Anteil seiner Ausgaben über neue Kredite als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden. Auch im Haushaltsjahr 2002 lag die Deckungsquote im Bundeshaushalt mit rd. 87 % unter der des Durchschnitts der Länder und Gemeinden mit rd. 91 %.

Gemäß Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 Grundgesetz ist bei der Festsetzung der Umsatzsteueranteile davon auszugehen, dass Bund und Länder im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben. Hierbei sind die Deckungsbedürfnisse so abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewahrt wird (Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 Grundgesetz). Bislang ist es dem Bund trotz der unterschiedlichen Deckungsverhältnisse nicht gelungen, gegenüber den Ländern eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zu seinen Gunsten zu erreichen. Auch im Rahmen der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ab dem Jahre 2005 (Solidarpakt II) bleiben die festgestellten Abweichungen bei den Deckungsquoten ohne Auswirkung auf die geltende Umsatzsteuerverteilung. Im Gegenteil – der Bund muss sich derzeit neuen finanziellen Forderungen der anderen Gebietskörperschaften – etwa im Rahmen der Gemeindefinanzreform – erwehren. Angesichts dieser Situation dürfte es auf absehbare Zeit kaum gelingen, verfassungsrechtlich wie finanzwirtschaftlich angezeigte Veränderungen bei der Steuerverteilung im politischen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern angemessen zu berücksichtigen.

Auch bei den **Zinsausgaben** ist der Bundeshaushalt in deutlich höherem Maße belastet, weil der Bund – insbesondere wegen der finanziellen Folgen der Wiedervereinigung und der Unterstützung des wirtschaftlichen Aufbaus in den neuen Ländern – gerade im letzten Jahrzehnt erheblich mehr Schulden angesammelt hat als die übrigen Gebietskörperschaften. Im Jahre 2002 musste der Bund rd. 20 % seiner Steuereinnahmen für die Zinslast aufwenden, während die **Zinssteuerquote** im Länderdurchschnitt nur etwa halb so hoch war (vgl. **Abbildung 18**).

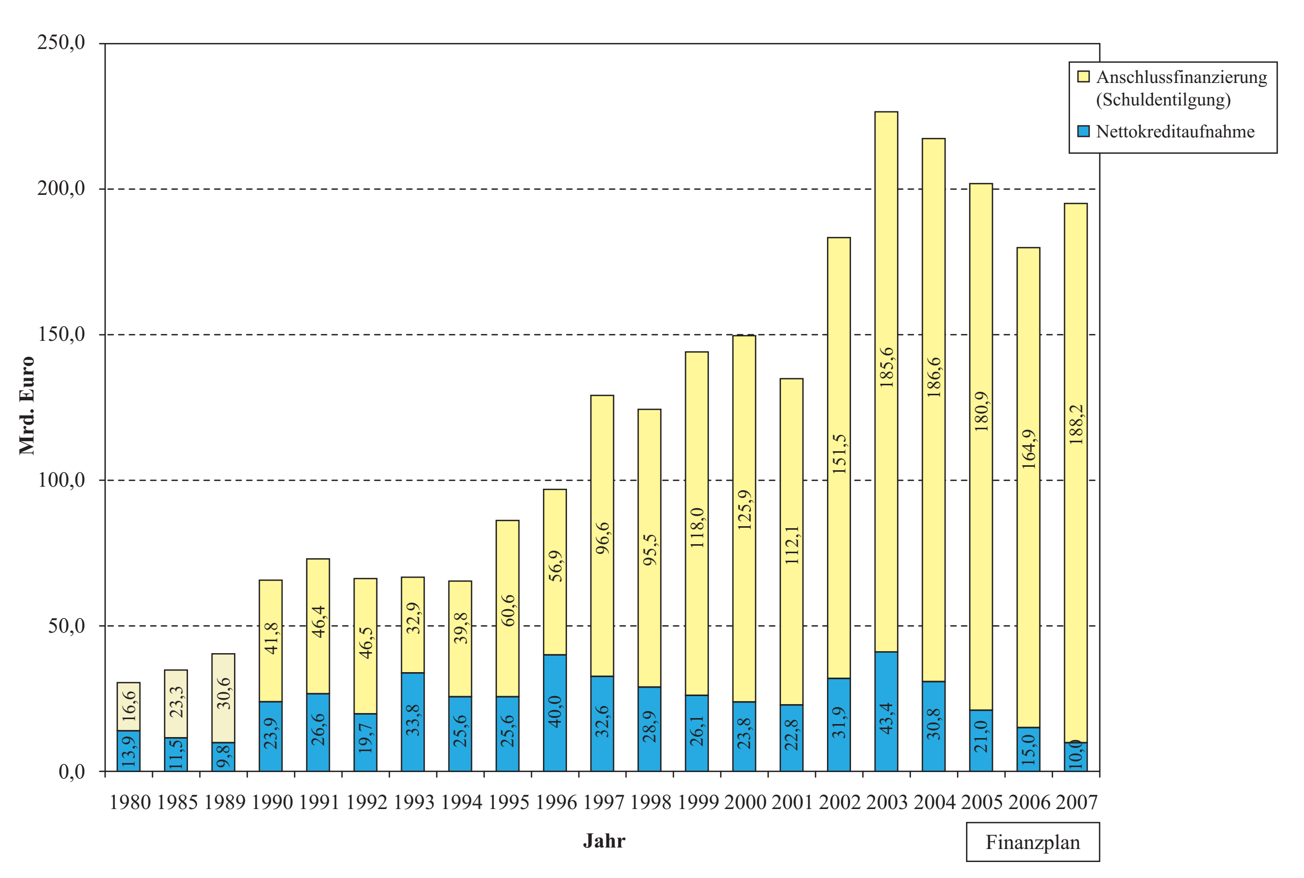
---

18) Vgl. dazu auch Deutsche Bundesbank: Die Entwicklung der Staatsverschuldung seit der deutschen Vereinigung, Monatsbericht März 1997, S. 17–31.

19) Die Einnahmen und Ausgaben zur Schuldentilgung werden wegen der haushaltsgesetzlich vorgeschriebenen Nettoveranschlagung nicht im Haushaltsplan, sondern nur in der Finanzierungsübersicht ausgewiesen.

Abbildung 17

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme[1)]



[1)] Summe aus Nettokreditaufnahme (Kreditaufnahme für Ausgaben des laufenden Haushalts) und Anschlussfinanzierung (Kreditaufnahme für Tilgungen).

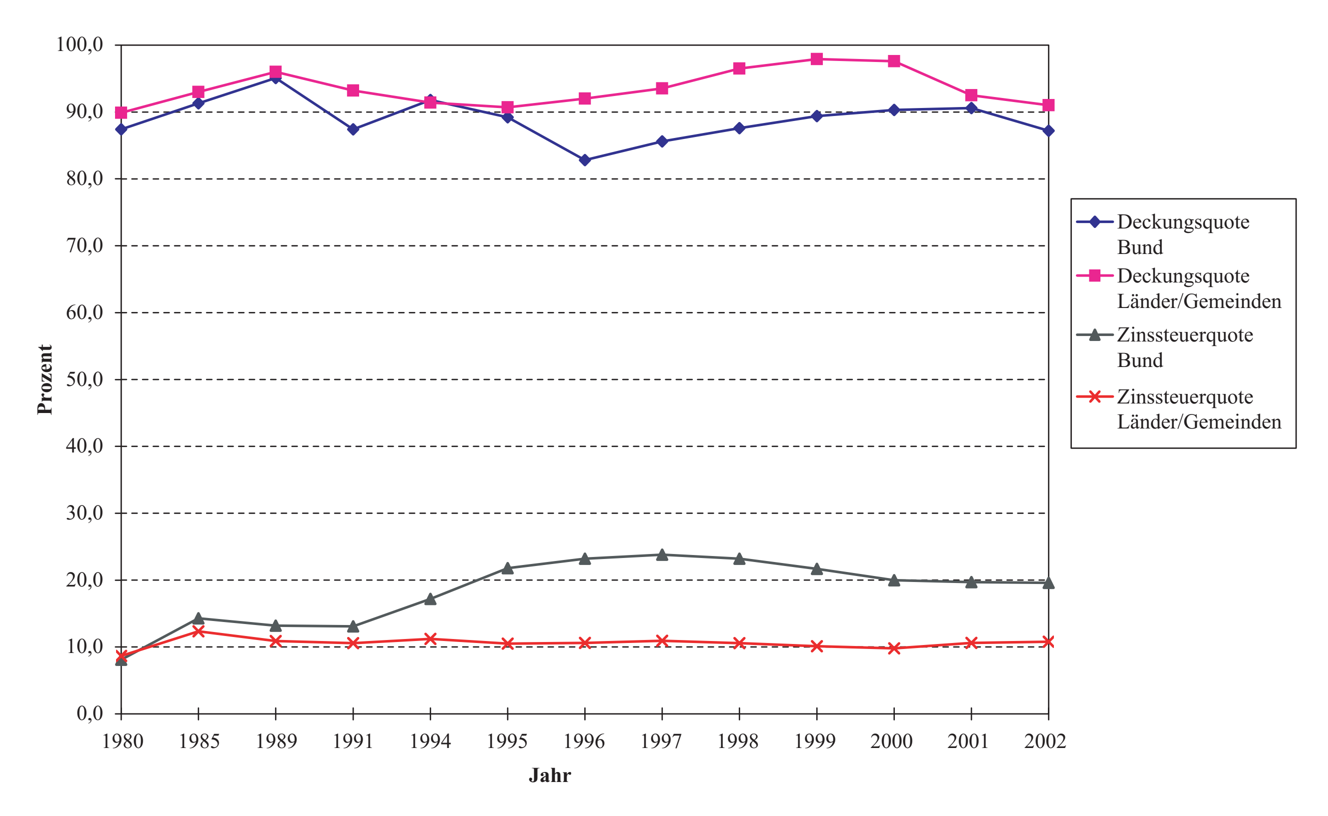
Das Bundesministerium teilt die Bewertung des Bundesrechnungshofes zu den Deckungsquoten und den Zinsbelastungen. Wesentliche Ursachen für die erheblich schlechtere Finanzausstattung sowie den überproportionalen Schuldenzuwachs des Bundes seien u. a. die Unterstützung des wirtschaftlichen Auf- und Ausbaus in den neuen Ländern, die Übernahme der Kohleverstromung in den Bundeshaushalt ab dem Jahre 1996 und die alleinige Lastentragung der Sanierungshilfen für die Länder Saarland und Bremen. Zudem sei der Bund von der konjunkturellen Entwicklung aufgrund der zusätzlichen Belastungen auf der Ausgabenseite stärker betroffen als Länder und Gemeinden. Im Zusammenhang mit der **Gemeindefinanzreform** sei es daher wichtig, dass über die vorgesehene Entlastung der Gemeinden hinausgehende Verschiebungen zulasten des Bundes ausgeglichen würden. Hinsichtlich der geplanten Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sei deshalb vorgesehen, den Anteil des Bundes an der Umsatzsteuer als Ausgleich für die Entlastungen der Gemeinden bei der Sozialhilfe entsprechend zu erhöhen. Die ungünstige Finanzlage des Bundes belege die Notwendigkeit des von der Bundesregierung verfolgten Konsolidierungskurses. Allerdings seien auch die Länder und Gemeinden gleichermaßen gefordert, ihren Konsolidierungsbeitrag zu erbringen und damit die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof ist ebenfalls der Auffassung, dass die Stabilisierung und strukturelle Verbesserung der öffentlichen Haushalte eine gesamtstaatliche Aufgabe ist, die nur gelingen kann, wenn alle Gebietskörperschaften hierzu ihren Beitrag leisten. Er hofft daher, dass bei dem schwierigen politischen Abstimmungsprozess zwischen Bund, Ländern und Gemeinden das gemeinsame Konsolidierungsziel nicht aus den Augen verloren wird. Weitere Fehlschläge bei der Durchsetzung notwendiger Strukturreformen wird sich Deutschland nicht mehr leisten können.

Abbildung 18



Deckungs- und Zinssteuerquoten in den Haushalten der Gebietskörperschaften



2.6.2 Entwicklung der Verschuldungsanteile

Als Folge der hohen jährlichen Neuverschuldung hat sich der **Anteil der Verschuldung** des Bundes und seiner Sondervermögen an der öffentlichen Gesamtverschuldung (Bund, Länder, Gemeinden) in den letzten 20 Jahren stark erhöht (vgl. **Tabelle 7**). Der Schuldenanteil des Bundes hat sich nach rd. 50 % zu Anfang der 80er-Jahre mittlerweile bei rd. 62 % der Gesamtverschuldung stabilisiert. Die Verschuldung von Ländern und Gemeinden ist vergleichsweise geringer gestiegen. Ihr Anteil an der öffentlichen Gesamtverschuldung ist daher merklich zurückgegangen – von 48 % auf 37 %.

Demgegenüber entfallen auf den Bundeshaushalt nur rd. 41 % der Ausgaben der öffentlichen Haushalte (vgl. **Tabelle 7**). Der Schuldenanteil des Bundes einerseits und die Teilhabe des Bundes an der Entwicklung der Ausgaben andererseits haben sich in den letzten 20 Jahren unterschiedlich entwickelt. Der Schuldenanteil des Bundes liegt zwischenzeitlich bei fast zwei Dritteln der Gesamtverschuldung. Hieraus lässt sich ersehen:

- Zum einen hat sich die finanzwirtschaftliche Lage des Bundes im Vergleich zum Länderdurchschnitt nachhaltig verschlechtert.
- Zum anderen bildet die Verschuldungsentwicklung vor allem für den Bund eine schwere finanzwirtschaftliche Hypothek (vgl. Nr. 2.5.2) und stellt ihn vor besonders schwierig zu bewältigende Herausforderungen bei der weiteren Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.

Tabelle 7

Verschuldung der Gebietskörperschaften[1)]

	1980	1989	1994	1998	2002	2003
	Mrd. Euro					
Gesamtverschuldung	237	473	840	1 153	1 253	1 330
Schuldenstand Bund einschließlich Sondervermögen	119	254	513	743	779	823
davon:						
• Schuldenstand Bund	118	251	364	488	720	764
• Schuldenstand Sondervermögen	2	3	149	255	59	59
Schuldenstand Länder und Gemeinden	114	214	316	400	468	503
Schuldenstand Zweckverbände	4	4	11	11	6	5
	Prozent					
Anteil Bund einschließlich Sondervermögen an Gesamtverschuldung	50	54	61	64	62	62
Anteil Länder und Gemeinden an Gesamtverschuldung	48	45	38	35	37	38
Zum Vergleich:						
• Anteil Bund an Ausgaben des Öffentlichen Gesamthaushalts	40	40	40	40	41	41

1) Jeweils zum Jahresende; 2003: Grobe Schätzung.

2.7 Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

2.7.1 Gesamtstaatliche Stabilitätsverpflichtungen

Gemäß Artikel 104 Abs. 1 des Vertrags von Maastricht zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft[20)] sind die Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Währungsunion verpflichtet, „übermäßige öffentliche Defizite“ zu vermeiden. Die hierfür maßgeblichen Referenzwerte betragen

- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand (d. h. der Brutto-Gesamtschuldenstand am Jahresende) und dem Bruttoinlandsprodukt (**Schuldenquote**) sowie
- 3 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt (**Defizitquote**).

Die Referenzwerte dieser beiden **finanzpolitischen Stabilitätskriterien** gelten grundsätzlich als **Obergrenzen,** d. h. bei Überschreitung dieser Kriterien besteht ein übermäßiges Defizit, soweit nicht besondere Umstände (z. B. ein schwerwiegender Wirtschaftsabschwung) vorliegen.

20) Die Stabilitätskriterien wurden durch den Maastricht-Vertrag in den EG-Vertrag aufgenommen.

Darüber hinaus haben sich die Mitgliedstaaten im **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt** vom Juni 1997 verpflichtet, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse aufweisende Haushalte anzustreben.

Um die Haushaltsentwicklung überwachen und Anzeichen möglicher finanzwirtschaftlicher Fehlentwicklungen erkennen zu können, wurde ein so genanntes Frühwarnsystem eingerichtet. Hierzu legen die Mitgliedstaaten dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) und der Europäischen Kommission jährlich Stabilitätsprogramme bzw. Konvergenzprogramme (bei Ländern, die die einheitliche Währung noch nicht eingeführt haben) vor, in denen die mittelfristigen haushaltspolitischen Ziele dargelegt werden. Die Umsetzung der Programme wird von der Kommission und vom ECOFIN-Rat überwacht. Daneben überprüft die Kommission anhand der genannten Stabilitätskriterien regelmäßig die Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Im Rahmen des Frühwarnsystems kann der ECOFIN-Rat, wenn er ein erhebliches Abweichen der Haushaltslage von dem in den Stabilitätsprogrammen vorgesehenen mittelfristigen Haushaltsziel oder vom entsprechenden Anpassungspfad feststellt, als frühzeitige Warnung vor dem Entstehen eines übermäßigen Defizits eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat richten.

Hält die Kommission ein übermäßiges Haushaltsdefizit für gegeben, so leitet sie ein **Defizitverfahren** gegenüber

dem betreffenden Mitgliedstaat ein. Im Rahmen dieses Verfahrens legt sie ihre Empfehlung dem ECOFIN-Rat vor, der mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheidet, ob in dem betroffenen Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht. Gleichzeitig verabschiedet der ECOFIN-Rat Empfehlungen zum Abbau des übermäßigen Defizits. Für das Ergreifen wirksamer Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen sowie zur Korrektur des übermäßigen Defizits wird dem Mitgliedstaat eine Frist gesetzt. Werden von dem Mitgliedstaat keine Maßnahmen durchgeführt oder erweisen sie sich als unzureichend, fasst der ECOFIN-Rat auf Empfehlung der Kommission einen Beschluss, mit dem er den Mitgliedstaat in Verzug setzen kann, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen für den zur Sanierung erforderlichen Defizitabbau zu treffen. Wenn der Mitgliedstaat diesen Beschluss nicht befolgt, kann der ECOFIN-Rat auf Empfehlung der Kommission Sanktionen – z. B. eine unverzinsliche Einlage von bis zu 0,5 % des Bruttoinlandsproduktes – aussprechen. Besteht das übermäßige Defizit auch danach weiter, so kann die Einlage in eine nicht rückzahlbare Geldbuße umgewandelt werden.

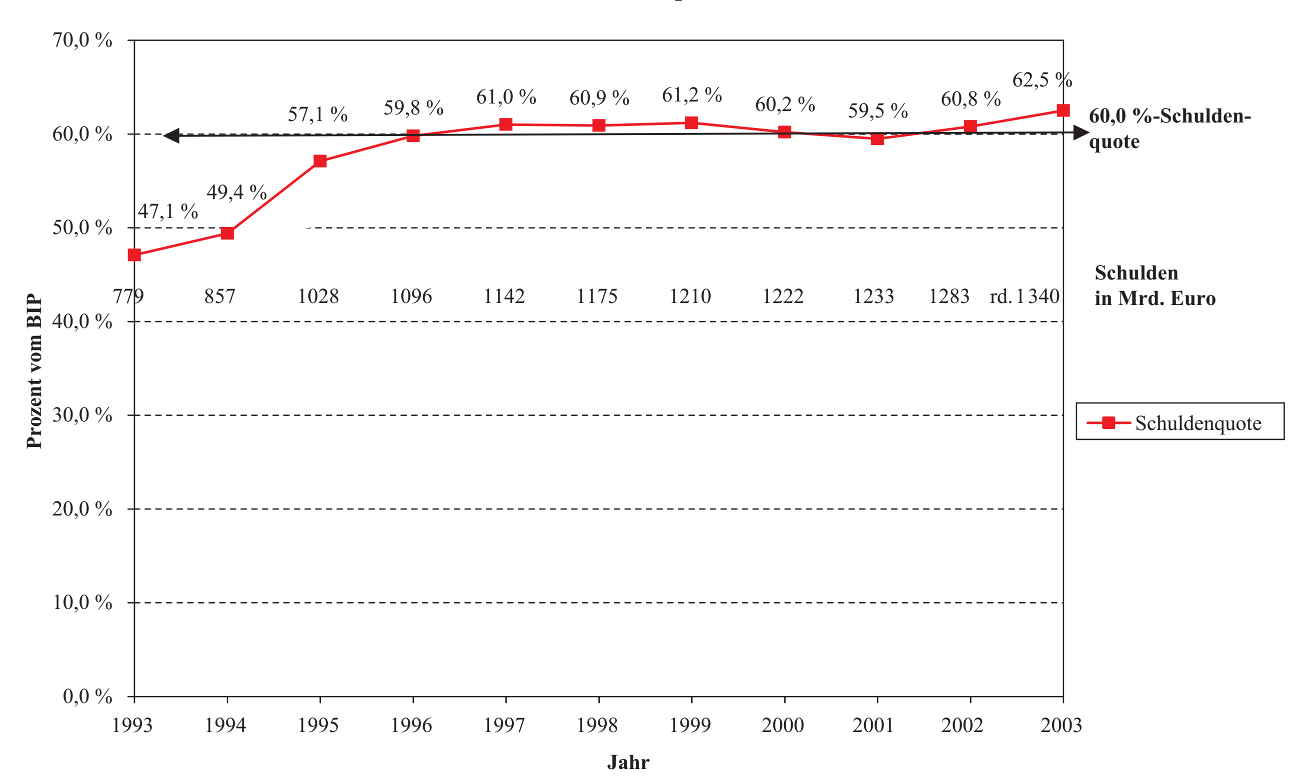
Nach den Verfahrensregelungen zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt haben die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass die innerstaatlichen Haushaltsverfahren sie in die Lage versetzen, die finanzwirtschaftlichen Stabilitätsverpflichtungen zu erfüllen. Diese Verpflichtung trifft Deutschland als Gesamtstaat; demzufolge haben Bund und Länder **gemeinsam** für die Einhaltung der Europäischen Stabilitätsvorgaben zu sorgen.

Seit Einführung des haushaltspolitischen Meldeverfahrens im Jahre 1993 haben sich Schuldenquote und Defizitquote unterschiedlich entwickelt:

- Der öffentliche **Schuldenstand** hat sich gegenüber 1993 aufgrund der beschriebenen erheblichen Schuldenzuwächse vor allem beim Bund (vgl. Nr. 2.6) erheblich erhöht. Nach einer kurzen Konsolidierungsphase in den Jahren 2000 und 2001 – vor allem dank der günstigen Wirtschaftsentwicklung und der zur Schuldentilgung eingesetzten Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen – steigt die Gesamtverschuldung in den beiden letzten Jahren wieder an und wird zum Jahresende 2003 nach Schätzung des Bundesministeriums voraussichtlich rd. 63 % des Bruttoinlandsproduktes betragen (vgl. **Abbildung 19**).
- Das deutsche **Staatsdefizit** hat sich in den vergangenen zehn Jahren zwischen 1,4 % und 3,6 % des Bruttoinlandsproduktes bewegt. Nachdem das Defizit in den Jahren 1999 und 2000 seine niedrigsten Werte erreichte, hat es sich danach innerhalb von zwei Jahren mehr als verdoppelt; es lag im Jahre 2002 mit 3,6 % des Bruttoinlandsproduktes sogar höher als im „Rezessionsjahr“ 1993 mit 3,1 % (vgl. **Abbildung 20**). Für das Jahr 2003 rechnet das Bundesministerium mit einem Defizit von mindestens rd. 3,8 % und damit wiederum mit einer deutlichen Überschreitung der Obergrenze von 3 %.

Abbildung 19

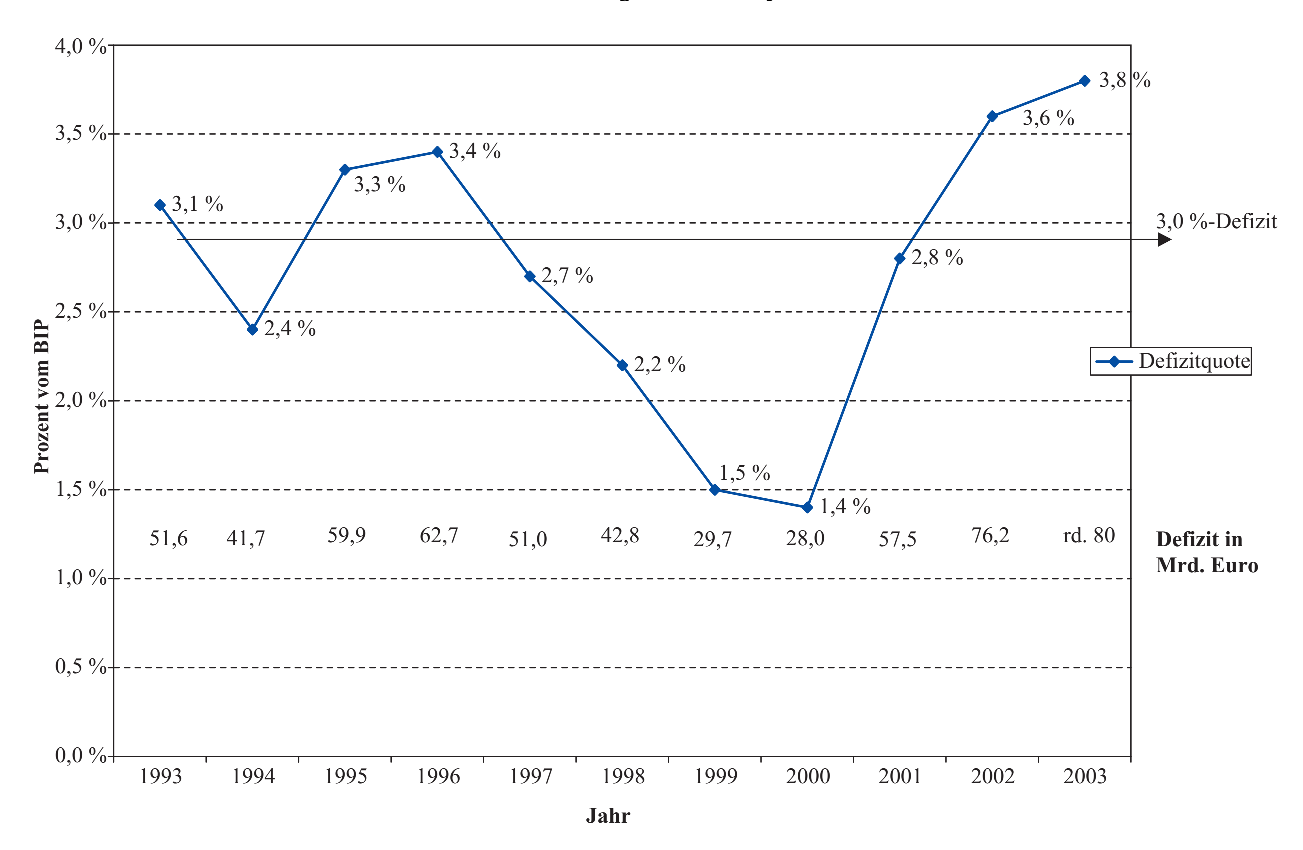
Schuldenquote[1)]



1) 2003: Schätzung des Bundesministeriums vom September 2003.

Abbildung 20

Entwicklung der Defizitquote[1)]



1) Defizitquote 2000: Ohne Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (rd. 50,8 Mrd. Euro); 2003: Schätzungen des Bundesministeriums vom September 2003.

Bei einem Vergleich der aktuellen Stabilitätsprogramme der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion bildet Deutschland für das Jahr 2003 beim Staatsdefizit weiterhin das „Schlusslicht“ – hinter Frankreich und Portugal. Die öffentlichen Haushalte in Deutschland sind noch weit vom Ziel eines in konjunkturellen Normallagen nahezu ausgeglichenen oder Überschüsse aufweisenden Haushalts entfernt. Im Rahmen des gegenüber Deutschland seit Januar 2003 laufenden Defizitverfahrens hat sich die Bundesregierung verpflichtet, das Staatsdefizit im Jahre 2004 wieder unter 3 % zu bringen und dabei vor allem das strukturelle Defizit zu verringern. Wird die 3 %-Defizitgrenze auch im Jahre 2004 verfehlt, könnten im Jahre 2005 gegenüber Deutschland Sanktionen verhängt werden.

2.7.2 Innerstaatliche Regelungen zur Haushaltsdisziplin

Die zum 1. Juli 2002 in Kraft getretene Regelung des § 51 a Haushaltsgrundsätzegesetz sieht ein Verfahren zur **innerstaatlichen Umsetzung** der Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes vor. Hiernach streben Bund und Länder eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an. Der Finanzplanungsrat erhält die Aufgabe, durch Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin – insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie – sicherzustellen, dass die Bestimmungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes von Bund und Ländern umgesetzt werden. Halten die Gebietskörperschaften die Stabilitätsvorgaben nicht ein, gibt der Finanzplanungsrat Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin.

Zudem besteht im Finanzplanungsrat zwischen Bund und Ländern Einvernehmen darüber, dass ab dem Jahre 2003 die Ausgaben begrenzt und die Nettoneuverschuldung reduziert werden sollen. Zugrunde gelegt wird dabei eine Aufteilung des in den Haushaltsjahren 2004 bis 2006 nach den EU-Kriterien maximal **zulässigen Staatsdefizits** im Verhältnis von 45 % für den Bund (einschließlich Sondervermögen und Sozialversicherungen) und von 55 % für die Länder und Gemeinden[21)].

Die vereinbarte Regelung stellt einen politischen Kompromiss dar, der vor allem hinsichtlich der Defizitaufteilung zwischen den Gebietskörperschaften nicht unproblematisch erscheint. Denn von dem Staatsdefizit des Haushaltsjahres 2002 in Höhe von rd. 76 Mrd. Euro (= 3,6 %) entfallen auf den Bund einschließlich der

21) Vgl. Beschluss des Finanzplanungsrates vom 21. März 2002, Nr. 5.

Sozialversicherungen rd. 42 Mrd. Euro, auf Länder und Gemeinden rd. 34 Mrd. Euro. Nach der getroffenen Aufteilungsregelung haben im Jahre 2002 die Länder und Gemeinden in der Summe ihr Defizitlimit (maximal rd. 35 Mrd. Euro) eingehalten, während der Bund den auf ihn entfallenden Defizitanteil (maximal rd. 28 Mrd. Euro) um rd. 14 Mrd. Euro (= rd. 33 %) überschritten hat. Würde man bei den Strafzahlungen an die EU auf das „Verursacherprinzip“ abstellen, müsste demnach **allein der Bund** die Sanktionen zahlen.

Die Aufteilungsregelung, nach der auf den Bund maximal 45 % des Staatsdefizits entfallen dürfen, ist für ihn nachteilig, da sein Anteil am gesamtstaatlichen Defizit in den letzten Jahren regelmäßig darüber lag. Im Zeitraum 1997 bis 2002 entfielen zwischen rd. 55 % und rd. 90 % des Staatsdefizits auf den Bereich des Bundes einschließlich der Sozialversicherungen. Diese ungünstigere Finanzlage und die deutlich niedrigeren Deckungsquoten im Bundeshaushalt (vgl. Nr. 2.6.1) sollten bei der Aufteilung des Rahmens für das gesamtstaatliche Defizit stärker beachtet werden.

Eine Aufteilungsregelung sollte zudem angemessen berücksichtigen, dass der Bundeshaushalt und der Sozialversicherungsbereich in besonderem Maße auf konjunkturelle Schwankungen reagieren[22]. So muss der Bundeshaushalt in Zeiten wirtschaftlicher Abschwächung erhebliche Mehrausgaben vor allem für den Arbeitsmarkt (Bundeszuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitslosenhilfe) und für die Rentenversicherung tragen.

Mit den bislang getroffenen Regelungen zur innerstaatlichen Umsetzung des Europäischen Stabilitätspaktes sind einige wichtige Fragen immer noch nicht geklärt:

- Die Empfehlungen des Finanzplanungsrats sind nach wie vor nicht sanktionsbewehrt. Die Länder haben unter Hinweis auf Artikel 109 Abs. 1 Grundgesetz verbindliche Vorgaben für ihre Haushalte abgelehnt.

- Es ist nicht geregelt, wie mögliche Sanktionszahlungen an die Europäische Union bei gemeinsamer Verantwortung auf Bund und Länder konkret aufzuteilen wären. Da solche finanziellen EU-Sanktionen im Außenverhältnis ausschließlich den Bund treffen, hätte nach geltender Rechtslage der Bund auch für von den Ländern verursachte EU-Sanktionen einzustehen.

- Offen ist schließlich, wie der auf die Länder entfallende Rahmen für das maximal zulässige Defizit auf die einzelnen Bundesländer zu verteilen ist und – daran anknüpfend – wie mögliche Sanktionszahlungen auf die einzelnen Bundesländer aufzuteilen wären.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätskriterien umfassend durch innerstaatliche Verfahren umzusetzen (vgl. Nr. 2.7.1). Noch bestehende Regelungslücken sollten daher schnell geschlossen werden. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des laufenden Defizitverfahrens hält es der Bundesrechnungshof für dringend erforderlich, Sanktionen für die Nichteinhaltung von Empfehlungen des Finanzplanungsrates einzuführen, mögliche Verschuldungsquoten der einzelnen Bundesländer verbindlich zu klären und die Aufteilung evtl. Sanktionen der Europäischen Union auf Bund und Länder zu regeln. Darüber hinaus sollte versucht werden, die Aufteilung des maximal zulässigen Staatsdefizits auf Bund und Länder so anzupassen, dass der starken Belastung des Bundes bei schwacher wirtschaftlicher Entwicklung Rechnung getragen wird. Wenn der Schaden in Form zu leistender Sanktionen erst einmal eingetreten ist, dürfte eine für alle Beteiligten angemessene Gesamtregelung kaum noch zu erreichen sein.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass die Vereinbarung zur vertikalen Defizitaufteilung erst ab dem Jahre 2004 gelte und daher für das laufende Defizitverfahren nicht maßgebend sei. Die Vereinbarung beziehe sich zudem nur auf die Frage, welche Ebene der Gebietskörperschaften welchen Lastenanteil bei der zum Erreichen eines ausgeglichenen Staatshaushalts notwendigen Konsolidierung trage. Der Bund habe sich dabei bereit erklärt, bis zur Erreichung dieses Ziels eine größere Last als die Länder und Gemeinden zu tragen. Die Vereinbarung sei zwar für den Bund nachteilig; aus ihr ließe sich aber weder ein verbindlicher Defizitrahmen noch eine verursachergerechte Verteilung möglicher Sanktionen ableiten. Der Bund werde die Weiterentwicklung des nationalen Stabilitätspaktes im Rahmen der Verhandlungen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung verfolgen.

Es ist dem Bundesministerium einzuräumen, dass sich die Vereinbarung zur Defizitaufteilung nicht zwingend auf eine mögliche Aufteilung von Sanktionszahlungen auswirkt. Es erscheint aber nahe liegend, dass die Länder sich im Falle von Sanktionszahlungen Deutschlands auf diese für sie günstige Verteilungsregelung berufen werden. Davon geht offenbar auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem am 5. September 2003 veröffentlichten **Gutachten zur Weiterentwicklung des nationalen Stabilitätspaktes** aus. Danach wäre, wenn Bund und Länder sich nicht auf eine Verteilung der Anteile an der gesamtstaatlichen Defizitobergrenze einigen können, die vereinbarte Aufteilungsregel als Auffangregelung heranzuziehen.

Der Bundesrechnungshof sieht sich im Übrigen in seinen Vorschlägen zur Konkretisierung und Ergänzung der innerstaatlichen Umsetzung der Stabilitätsverpflichtungen Deutschlands durch das Gutachten bestätigt. So stellt der Wissenschaftliche Beirat fest, dass Deutschland seine Verpflichtungen zur Umsetzung der Stabilitätsziele des EG-Vertrags bislang nur formell, nicht aber materiell erfüllt hat. Zur Beseitigung der Funktionsmängel des Deutschen Stabilitätspaktes schlägt er eine Reihe von Maßnahmen vor, die sich in ihrer Zielsetzung weitgehend mit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes decken.

---

[20] Vgl. dazu: Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Gutachten aus dem Jahre 1994 „Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern“, C. IV. 1. e) (S. 33 f.) und F. (S. 50 f.).

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

3 Mangelhafte Kontrolle der Verwendung und des Erfolges von Zuwendungen des Bundes

3.0

Der Bund gewährt jährlich finanzielle Zuwendungen von derzeit über 20 Mrd. Euro an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung.

Der Bundesrechnungshof hat diesen Bereich bei zwölf Bundesressorts übergreifend untersucht. Er hat dazu Daten zu über 9 000 Förderfällen erhoben und ausgewertet. Darüber hinaus hat er Erkenntnisse aus Einzelprüfungen bei 14 Ressorts berücksichtigt.

Nach den Ergebnissen dieser Untersuchung sind die zuständigen Stellen ihrer Pflicht nicht ausreichend nachgekommen, die Verwendung der Zuwendungen sowie den beabsichtigten Erfolg der geförderten Maßnahmen zu prüfen.

So nahmen sie ihre Steuerungs- und Kontrollaufgaben nicht ordnungsgemäß wahr, da sie die zur Überwachung der Zuwendungen erforderlichen Übersichten überwiegend nicht oder fehlerhaft führten. Der Bundesrechnungshof befürwortet das gegenwärtige Vorhaben, eine ressortübergreifende Zuwendungsdatenbank mit den dazu erforderlichen Informationen einzurichten.

Die zuständigen Stellen duldeten, dass die Zuwendungsempfänger die erforderlichen Nachweise über die ordnungsgemäße Verwendung der gewährten Mittel oft nicht fristgerecht vorlegten; vorgesehene Sanktionsmaßnahmen ergriffen sie nicht. Die eingegangenen Nachweise waren häufig unzureichend. Dies lag auch daran, dass über das vorgesehene Maß hinaus Vereinfachungen zugelassen wurden. Mehrere Stellen werteten die Nachweise nicht hinreichend aus. Von ergänzenden örtlichen Prüfungen sahen sie weitgehend ab. Die Verwendungsnachweisprüfung verkürzte sich dadurch auf eine oberflächliche Prüfung nach offensichtlichen Mängeln. Auch dauerten die Prüfungen oft zu lange. Die Ressorts sind daher nachdrücklich anzuhalten, eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der Überwachungs- und Prüfungsaufgaben zu gewährleisten.

Vor dem Hintergrund der unzureichenden Prüfungspraxis sollte die ohnehin als Regelfall vorgesehene Möglichkeit verstärkt genutzt werden, die zu prüfenden Fälle über Stichproben auszuwählen. Der insbesondere bei Massenförderungen mit einer hinreichenden Prüfung verbundene Aufwand würde sich dadurch vermindern.

Die Ressorts müssen die Aufgabenerledigung durch andere Stellen, denen sie die Prüfung der Verwendungsnachweise übertragen haben, besser überwachen. Zudem haben sie die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung nachzuweisen.

In keinem der geprüften Fälle erfüllten die zuständigen Stellen die Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung für die Erfolgskontrolle; insbesondere fehlten häufig hinreichende Beschreibungen der zu erreichenden Ziele. Wesentliche Ursachen hierfür sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes neben Mängeln des Verwaltungshandelns und nicht eindeutigen Verwaltungsvorschriften der erhebliche Aufwand und die methodischen Schwierigkeiten bei einer umfassenden Erfolgskontrolle. Auch ist zu berücksichtigen, dass die zuwendungsgewährenden Stellen dabei letztlich die eigene Tätigkeit bewerten.

Das Bundesministerium der Finanzen sollte die Ressorts nachhaltig an ihre Verpflichtung zu einer ordnungsgemäßen Erfolgskontrolle erinnern und darauf hinwirken, die Verwaltungsvorschriften klarer zu fassen. Ferner empfiehlt der Bundesrechnungshof eine abgestufte, auf die Bedeutung der Förderfälle abstellende Form der Erfolgskontrolle. Zudem sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, zentrale Organisationseinheiten für die Erfolgskontrolle einzurichten.

3.1 Grundlagen des Zuwendungsrechtes

3.1.1 Definition und Zweck der Zuwendung

Zuwendungen sind Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Sie dienen heute u. a. dazu, finanzielle Rahmenbedingungen und Anreize dafür zu schaffen, dass gesellschaftliche Gruppen und Organisationen ihre eigenen, auch dem Gemeinwohl dienenden Aufgaben wirksamer wahrnehmen können (z. B. Forschungs- und Kulturförderung). Ferner erhalten Privatpersonen und Unternehmen Zuwendungen für Vorhaben, an deren Durchführung der Bund ein erhebliches Interesse hat (z. B. „100 000 Dächer-Programm“ für Solarstromerzeugung). Auch nutzt der Staat das zuwendungsrechtliche Instrumentarium zur Finanzierung von Mittlerorganisationen, wenn er selbst nicht als Träger der Einrichtung auftreten will (z. B. im Bereich der Entwicklungshilfe).

Das Zuwendungsrecht unterscheidet zwei Förderungswege. Mit der so genannten Projektförderung werden einzeln abgegrenzte Vorhaben unterstützt, während die institutionelle Förderung den gesamten oder einen nicht abgegrenzten Teil des Finanzbedarfes eines Zuwendungsempfängers abdeckt. Die Zuwendungen werden für die erforderlichen Ausgaben oder – bei gewerblichen Unternehmen – für die Kosten gewährt.

3.1.2 Regelwerk

Die gesetzlichen Regelungen enthalten neben der Begriffsdefinition und den Bewilligungsvoraussetzungen Vorgaben zum Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung und zur Erfolgskontrolle. Einzelheiten regeln die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO sowie die zugehörigen allgemeinen Nebenbestimmungen. Danach sind die Zuwendungsgeber u. a. verpflichtet,

- die Verwendung der Zuwendungen zu überwachen und Übersichten zu führen,
- die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen anhand so genannter Verwendungsnachweise des Zuwendungsempfängers zu überprüfen (Verwendungsnachweisprüfung),
- festzustellen, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Erfolg eingetreten ist (Erfolgskontrolle), und
- bei Zuwiderhandlungen die Zuwendungen grundsätzlich zurückzufordern.

Ergänzend regelt das Verwaltungsverfahrensgesetz die Voraussetzungen für Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten wie der Zuwendungsbescheide.

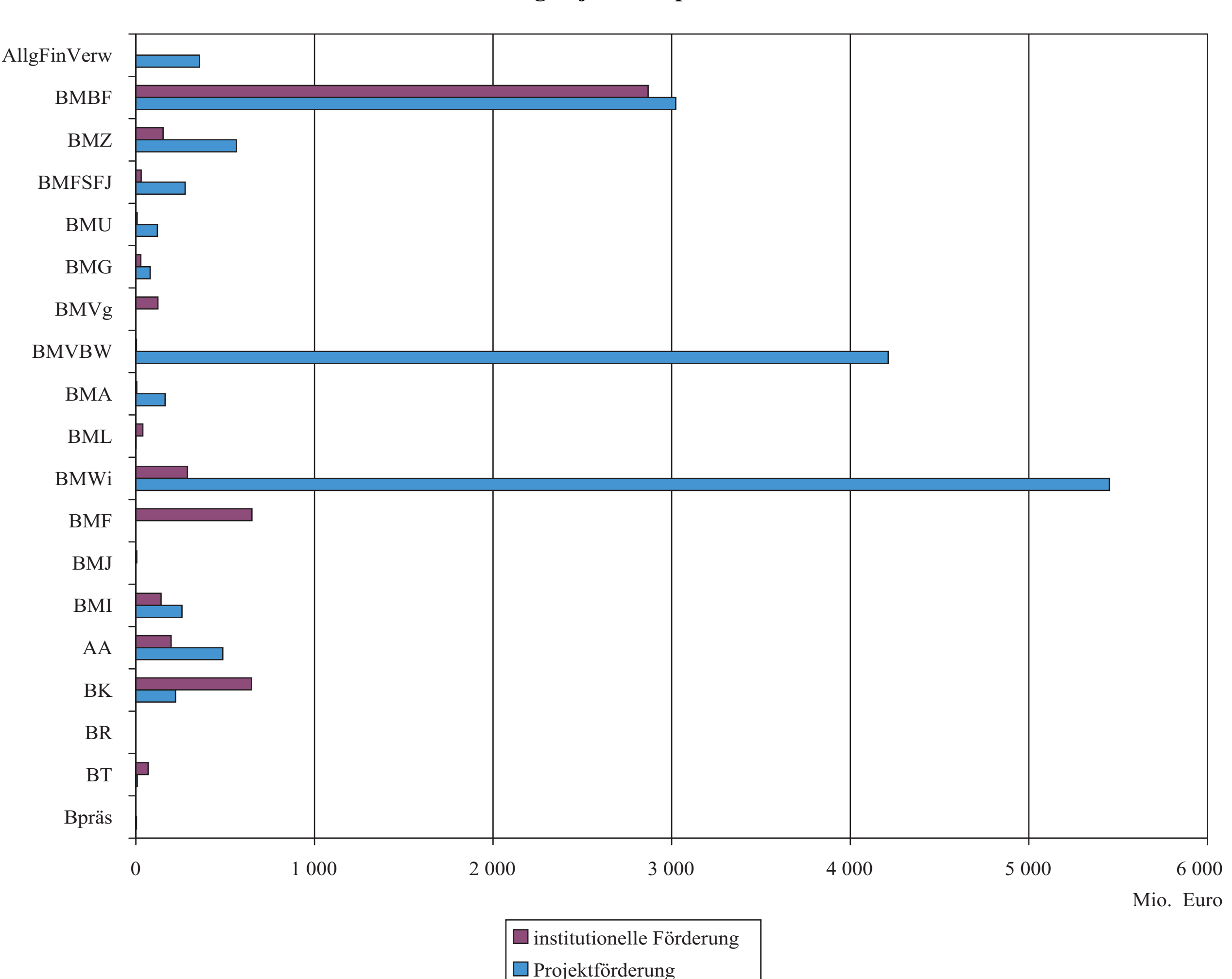
3.1.3 Finanzielle Größenordnung der Zuwendungen

Der Bund hat in den Jahren 1996 bis 2000 Zuwendungen in Höhe von rd. 86 Mrd. Euro gewährt, die sich auf 19 der 23 Einzelpläne verteilten. Allein im Jahre 2000 betrug das Gesamtvolumen der Zuwendungen über 20 Mrd. Euro; dies entspricht mehr als 8 % des damaligen Gesamthaushalts von 244 Mrd. Euro. Größte Zuwendungsgeber waren die Bundesministerien für Bildung und Forschung, für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie für Wirtschaft (seit dem Jahre 2002 Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit), auf die im Jahre 2000 jeweils mehr als 4,2 Mrd. Euro entfielen.

Die Gesamtzuwendungen je Einzelplan verteilten sich im Jahre 2000 auf die Bereiche Projektförderung und institutionelle Förderung wie aus der **Abbildung** ersichtlich.

Abbildung

Gesamtzuwendungen je Einzelplan im Jahre 2000



3.2 Prüfung durch den Bundesrechungshof

Der Bundesrechnungshof ist in den vergangenen Jahren wiederholt auf Mängel bei der Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise sowie der Erfolgskontrolle gestoßen. Er hat dies zum Anlass genommen, diese Thematik bei zwölf Bundesressorts für den Zeitraum 1996 bis 2000 zu untersuchen. Dazu hat er bei neun Ressorts Daten zu 25 Förderprogrammen mit 8 954 einzelnen Projektförderungen und bei sieben Ressorts zu 110 institutionellen Förderungen erhoben und ausgewertet. Davon hat er 457 Projektförderungen und 16 institutionelle Förderfälle vertieft geprüft. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof Erkenntnisse aus Einzelprüfungen bei 14 Ressorts seit dem Jahre 1998 ausgewertet.

3.3 Überwachung der Verwendung

Die Zuwendungsgeber sind verpflichtet, die Verwendung der Zuwendungen zu überwachen und dazu Übersichten über Empfänger, Art, Höhe und Zweck der Zuwendung, Zahlungen etc. zu führen.

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes wurden im Bereich von zehn der zwölf geprüften Ressorts keine, fehlerhafte, unvollständige oder nicht aktualisierte Übersichten geführt. Dies betraf 19 Förderprogramme und sechs institutionell geförderte Einrichtungen. Im Bereich von sieben Ressorts fehlten interne einheitliche Vorgaben zu den Übersichten. Dort wurden unterschiedliche, nicht kompatible IT-Verfahren eingesetzt oder die Übersichten per Hand geführt. Davon wurden bei drei Ressorts die Übersichten nicht oder nur teilweise zentral ausgewertet.

Aufgrund der unzureichend geführten Übersichten konnten die Steuerungs- und Kontrollaufgaben, insbesondere die zeitnahe Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung, nicht angemessen wahrgenommen werden. Nur die ordnungsgemäße Führung der Übersichten und deren Auswertung ermöglicht es, den termingerechten Eingang der Verwendungsnachweise, den Stand der Bewirtschaftung sowie den Mittelabfluss hinreichend zu kontrollieren. Ferner vermittelt dies eine umfassende Kenntnis über den Kreis der Zuwendungsempfänger, die Anzahl und Art der Förderfälle, den Zweck der Förderung und das Gesamtfördervolumen. Die Übersichten sind daher ordnungsgemäß zu führen und auszuwerten. Darüber hinaus sollten die Übersichten ressortintern zentral analysiert werden. Dadurch können Zuwendungen besser abgestimmt und Doppelförderungen vermieden werden.

Eine zentrale Auswertung mit vertretbarem Arbeitsaufwand setzt voraus, dass die Übersichten auf der Grundlage einheitlicher Vorgaben und eines einheitlichen IT-Verfahrens geführt werden. Der Bundesrechnungshof befürwortet insoweit das gegenwärtige, auf einen Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 22. Februar 2002 zurückgehende Vorhaben der Bundesregierung, auf der Basis des Systems „profi“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung eine ressortübergreifende Datenbank für Zuwendungen zu entwickeln. Er stimmt mit dem Bundesministerium überein, dass die Datenbank den gesamten Zuwendungsbereich des Bundes und damit sowohl Projektförderungen als auch institutionelle Förderungen umfassen muss. Gesonderte Datenbanklösungen sind aus Kostengründen zu vermeiden.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) sollte daher in den Verwaltungsvorschriften vorgeben, die einzurichtende Datenbank ordnungsgemäß zu pflegen und – auch ressortintern zentral – auszuwerten.

3.4 Vorlage der Nachweise

Der zeitnahe Nachweis der Verwendung ist von wesentlicher Bedeutung, um den zweckgerichteten Einsatz der Zuwendung prüfen zu können. Die Zuwendungsempfänger sind daher verpflichtet, die Verwendung der Zuwendung anhand eines Verwendungsnachweises zu belegen – bei Projektförderungen spätestens sechs Monate nach Ablauf des Förderzeitraumes, bei institutionellen Förderungen sechs Monate nach Ablauf des Haushalts- oder Wirtschaftsjahres. Bei überjährigen Projektförderungen ist zusätzlich innerhalb von vier Monaten nach Ablauf eines Haushaltsjahres ein Zwischennachweis zu erbringen. Die Zuwendungsgeber haben die Einhaltung dieser Fristen zu überwachen.

Im Rahmen der Umfrage gaben neun Ressorts an, dass die Zuwendungsempfänger von insgesamt 16 400 im Betrachtungszeitraum vorzulegenden Nachweisen zur Projektförderung 29 % nicht fristgerecht vorlegten. Bei einzelnen Programmen trafen nahezu alle Nachweise verspätet ein. Nach dem Ergebnis der vertieften Prüfung durch den Bundesrechnungshof legten die Zuwendungsempfänger sogar über ein Drittel von 741 Nachweisen nicht fristgerecht vor. Bei einigen Förderprogrammen war mehr als die Hälfte der Nachweise verspätet eingegangen, zum Teil erst nach zwei Jahren.

In fast der Hälfte der Verspätungsfälle ergriffen die zuständigen Stellen nicht die vorgesehenen Sanktionsmaßnahmen (z. B. Widerruf der Zuwendung). Sofern sie tätig wurden, beschränkten sie sich auf Mahnungen. Teilweise sprachen sie diese erst nach bis zu drei Jahren aus oder wiederholten sie bis zu sechsmal, ohne dass die Zuwendungsempfänger ihrer Nachweispflicht nachkamen. In einem Fall standen zum Erhebungszeitpunkt mehrere Nachweise nach über zehn Jahren aus. In einem anderen Fall wurde die Zuwendung vollständig ausgezahlt, obwohl ein Nachweis nach über zwei Jahren noch fehlte.

Die hohe Zahl nicht fristgerecht vorgelegter Nachweise ist nicht hinnehmbar. Die teilweise sehr nachlässige Behandlung der Vorlagefrist erweckt bei den Zuwendungsempfängern den Eindruck, dass den Verwendungsnachweisen keine wesentliche Bedeutung beigemessen wird.

Die Ressorts haben für die Einhaltung der – von ihnen auch nicht infrage gestellten – Vorlagefristen zu sorgen. Die Erhebungsergebnisse lassen erkennen, dass Mahnungen allein oft nicht ausreichen. Es sind daher auch weiter gehende Sanktionsmöglichkeiten wie der Widerruf und

ggf. die Rückforderung der Zuwendung oder die Einbehaltung der Schlussrate nach einmaliger Mahnung zu ergreifen. Dies setzt zunächst voraus, dass die zuständigen Stellen den fristgerechten Eingang der Nachweise mit den zu führenden Übersichten hinreichend überwachen. Ferner sollten grundsätzlich keine weiteren Mittel ausgezahlt oder neue Vorhaben bewilligt werden, wenn Nachweise nicht fristgerecht vorgelegt worden sind. Schließlich sollte gemäß den zuwendungsrechtlichen Vorschriften in geeigneten Fällen die Zuwendung in einer Summe erst nach Vorlage der Verwendungsnachweise ausgezahlt werden.

Das Bundesministerium teilt diese Bewertung und hat zugesagt, die Ressorts nachhaltig auf die Notwendigkeit der Durchsetzung der Vorlagefristen und der Nutzung des genannten Instrumentariums hinzuweisen.

3.5 Inhalt und Umfang der Nachweise

Ein Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis. In dem Sachbericht sind die Verwendung der Zuwendung sowie das erzielte Ergebnis im Einzelnen darzustellen. Der zahlenmäßige Nachweis hat bei der Projektförderung auf Ausgabenbasis grundsätzlich die Einnahmen und Ausgaben getrennt voneinander in zeitlicher Reihenfolge auszuweisen; ferner sind die Originalbelege beizufügen. Bei Zuwendungen bis zu 50 000 Euro oder bei Vorliegen besonderer Umstände dürfen die Zuwendungsgeber einen so genannten einfachen Verwendungsnachweis zulassen. Dort brauchen die Zuwendungsempfänger die Einnahmen und Ausgaben nur summarisch entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplanes zusammenzustellen und keine Belege vorzulegen.

3.5.1 Einfache Verwendungsnachweise

Nach den Feststellungen des Bundesrechungshofes ließen die zuständigen Stellen in 38 % der vertieft geprüften Zuwendungsfälle auf Ausgabenbasis mit einem Volumen von jeweils über 50 000 Euro einfache Verwendungsnachweise aufgrund besonderer Umstände zu. Im Bereich zweier Ressorts belief sich dieser Anteil auf jeweils ca. 90 %. Dort prüften und dokumentierten die zuständigen Stellen das Vorliegen besonderer Umstände in den jeweiligen Fällen nicht. Für bestimmte Empfängergruppen richteten sie eine generelle Ausnahmeregelung ohne Einzelfallprüfung ein. Darüber hinaus verzichteten zwei Stellen bei den geprüften Förderprogrammen generell, eine weitere Stelle in über 90 % der geprüften Fälle auf die Vorlage von Belegen, ohne dass ein einfacher Verwendungsnachweis zugelassen war.

Einfache Verwendungsnachweise stellen einen Sonderfall dar; vollständige Verwendungsnachweise bilden die Regel. Bereits die Größenordnung der Annahme besonderer Umstände in weit mehr als einem Drittel der geprüften Fälle steht damit nicht in Einklang. Im Bereich einiger Ressorts bildete diese Annahme sogar den Regelfall. Hinzu tritt, dass bei drei Ressorts überwiegend auf die Vorlage von Belegen verzichtet wurde, welches im Ergebnis weitgehend einem einfachen Verwendungsnachweis entspricht. Die Voraussetzungen für dessen Zulassung wurden dadurch umgangen. Auch dieses Vorgehen lässt bei den Zuwendungsempfängern zwangsläufig den Eindruck entstehen, dass die zuständigen Stellen die Verwendungsnachweisprüfung als nicht bedeutsam erachten.

Für den Fall der gegenwärtig erörterten Anhebung der Wertgrenze ist sicherzustellen, dass der vollständige Verwendungsnachweis weiterhin die Regel bleibt. Es wäre dann der Wegfall der Zulassung des einfachen Nachweises aus besonderen Umständen zu erwägen.

Auch hält der Bundesrechnungshof eine Änderung der Verwaltungsvorschriften für zweckmäßig. Danach sollten die Zuwendungsempfänger allen einfachen Nachweisen eine tabellarische Belegübersicht beifügen, in der nur die Ausgaben nach Art und in zeitlicher Reihenfolge getrennt aufgelistet sind (Belegliste). Dies würde bei einfachen Verwendungsnachweisen eine tiefere Prüfung als bisher ermöglichen.

Nach Auffassung des Bundesministeriums bilden einfache Verwendungsnachweise oberhalb der Wertgrenze einen Ausnahmefall. Es teilt daher die Auffassung des Bundesrechnungshofes, bei einer Anhebung der Wertgrenze den Wegfall der Zulassung aus besonderen Umständen zu prüfen. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, Beleglisten für den einfachen Verwendungsnachweis vorzusehen, habe es bereits in den notwendigen Abstimmungsprozess mit den Ländern eingebracht.

Das Bundesministerium sollte die Einführung der Beleglisten für den einfachen Verwendungsnachweis weiterhin konsequent anstreben. Es sollte den Ressorts ferner den Ausnahmecharakter des einfachen Verwendungsnachweises aus besonderen Umständen verdeutlichen und sie auffordern, die Bewilligungspraxis daran auszurichten. Auch sind die Ressorts anzuhalten, die Gründe für die Zulassung einfacher Verwendungsnachweise jeweils dokumentieren zu lassen. Zugleich sollte das Bundesministerium klarstellen, dass ohne formale Zulassung einfacher Verwendungsnachweise alle Belege zu verlangen sind.

3.5.2 Inhalte der Sachberichte

In rd. einem Siebtel der vertieft geprüften Fälle reichten die Zuwendungsempfänger unzureichende Sachberichte ein; insbesondere fehlten Aussagen zur Erfüllung des Zuwendungszwecks, der Bezug zum zahlenmäßigen Nachweis sowie die Darstellung des fachlichen Projektfortschrittes und Personalaufwandes. Im Bereich eines Ressorts lagen gar keine Sachberichte vor. Die zuständigen Stellen der betroffenen neun Ressorts nahmen dies in fast allen Fällen hin, ohne gebotene Sanktionen zu ergreifen. Nur eine Stelle gab den institutionellen Zuwendungsempfängern zwar den Inhalt der Sachberichte vor, beanstandete mangelhafte Sachberichte jedoch generell nicht.

Die Ressorts müssen für die Vorlage hinreichend aussagekräftiger Sachberichte sorgen. Andernfalls ist eine ordnungsgemäße Prüfung der Mittelverwendung ausgeschlossen. Die Vielzahl der mangelhaften, regelmäßig

nicht beanstandeten Sachberichte bei der Mehrzahl der Ressorts ist daher nicht hinnehmbar.

Das Bundesministerium hat die Forderungen des Bundesrechnungshofes nicht in Zweifel gezogen. Es sollte sich daher dafür einsetzen, dass Mindeststandards für die Sachberichte in den Verwaltungsvorschriften festgelegt werden. Danach sollten die Sachberichte nicht nur die Verwendung der Zuwendung sowie die erzielten Ergebnisse im Einzelnen darstellen, sondern auch die wichtigsten Positionen des zahlenmäßigen Nachweises den Aufgaben gegenüberstellen. Ferner sollten sie die Notwendigkeit und Angemessenheit der geleisteten Arbeit erläutern.

3.6 Prüfung der Nachweise

3.6.1 Einschaltung Dritter

3.6.1.1 Länder- und Bundesbehörden

Fördern mehrere öffentlich-rechtliche Zuwendungsgeber ein Vorhaben oder eine Einrichtung, haben sie im Interesse der Verwaltungsvereinfachung u. a. Einvernehmen über den Verwendungsnachweis und seine Prüfung durch einen der beteiligten Zuwendungsgeber herzustellen.

In einem der geprüften Förderprogramme einigte sich ein Ressort mit den beteiligten Ländern, dass diese die Nachweise prüfen und die Ergebnisse der Prüfung mitteilen. Die Länder waren mit dieser Mitteilung bis zu vier Jahre im Rückstand. Das Ressort unternahm dagegen nichts und bewilligte weitere Mittel für die betroffenen Vorhaben.

Drei Ressorts beauftragten zum Zwecke der Beschleunigung dieselbe obere Bundesbehörde mit der Nachweisprüfung. Diese hat bei zwei Förderprogrammen mit einem Finanzvolumen von rd. 62 Mio. Euro 96 % und 52 % der Verwendungsnachweise nach mehreren Jahren noch nicht geprüft. Die drei Ressorts stellten nach eigenen Angaben nur in einem Projektförderfall eine mangelhafte Aufgabenerledigung durch die beauftragte Bundesbehörde fest; Sanktionsmaßnahmen ergriffen sie nicht.

Die Abwicklung der Verwendungsnachweisprüfung durch andere Zuwendungsgeber oder beauftragte Bundesbehörden entbindet die Ressorts nicht von ihrer Verantwortung für den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz der Zuwendungsmittel. Die Ressorts hätten daher die mehrjährigen Zeitrückstände nicht hinnehmen dürfen, sondern durch geeignete Maßnahmen für eine zeitnahe Vorlage der Prüfungsergebnisse sorgen müssen. Die Bewilligung weiterer Mittel für die betroffenen Vorhaben ohne Kenntnis des Projektstandes und der Mittelverwendung offenbart eine bedenkliche Leichtfertigkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Ressorts auf die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Instrumentarien für eine sachgerechte Aufgabenerledigung hinzuweisen. Es sollte zugleich die Ressorts an ihre Verantwortung für die Verwendung der Zuwendungsmittel erinnern und sie auffordern, für eine hinreichende Verwendungsnachweisprüfung zu sorgen, wenn die beauftragte Stelle eine sachgerechte Aufgabenerledigung nicht gewährleistet.

3.6.1.2 Sonstige Dritte

Sechs der neun geprüften Ressorts beauftragten externe Stellen (z. B. private Dritte) gegen Entgelt mit der Abwicklung des Zuwendungsverfahrens einschließlich der Prüfung der Verwendungsnachweise. Als Gründe hierfür nannten die Ressorts u. a. die eigene Entlastung, ohne deren Umfang beziffern zu können. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dazu fehlten.

Die Beauftragung Dritter setzt den Nachweis der Wirtschaftlichkeit voraus. Dazu ist u. a. erforderlich, dass die Ressorts ihren Personal- und Sachmittelbedarf und auch die Ausgaben für die Einschaltung Dritter ermitteln sowie im Falle einer wirtschaftlich gebotenen Beauftragung Dritter ggf. eigenes Personal einsparen.

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof insoweit zugestimmt, als die Einschaltung Dritter in der Form der Beleihung im Regelfall eine Wirtschaftlichkeitsprüfung voraussetze.

Der Bundesrechnungshof ist darüber hinaus der Auffassung, dass der Nachweis der Wirtschaftlichkeit in allen Fällen zu erbringen ist, in denen die Abwicklung von Zuwendungsangelegenheiten übertragen werden soll. Das Bundesministerium sollte die Ressorts nachdrücklich an diesen Nachweis erinnern.

3.6.2 Abwicklung der Prüfung

3.6.2.1 Grundlagen

Die Prüfung findet grundsätzlich in zwei Schritten statt. Bei jedem eingehenden Verwendungsnachweis ist in einem ersten Schritt unverzüglich festzustellen, ob Anhaltspunkte für einen Erstattungsanspruch bestehen (kursorische Prüfung).

Im zweiten Schritt sind die Nachweise umfassend zu prüfen. Dabei ist zu untersuchen, ob die Verwendungsnachweise den im Zuwendungsbescheid festgelegten Anforderungen entsprechen, die Zuwendung nach den Angaben in den Nachweisen und beigefügten Belegen zweckentsprechend verwendet und der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht wurde. Ggf. sind dazu auch örtliche Prüfungen durchzuführen. Umfang und Ergebnis der Prüfung sind in einem Vermerk niederzulegen. Für diese umfassende Prüfung sollen aus den eingegangenen Nachweisen die zu prüfenden Verwendungsnachweise stichprobenweise ausgewählt werden.

3.6.2.2 Zeitliche Abwicklung

3.6.2.2.1 Kursorische Prüfung

Der Unterschied zwischen der kursorischen und der umfassenden Nachweisprüfung war bei den geprüften Programmen den zuständigen Stellen bei fünf von neun Res-

sorts geläufig. Nur bei drei Ressorts prüften diese bei der Projektförderung alle Nachweise kursorisch. Das sind 13 % der insgesamt untersuchten Projektfälle. Von sieben geprüften Ressorts mit institutioneller Förderung wurden nur in einem Ressortbereich derartige Prüfungen vorgenommen.

Zur gebotenen Unverzüglichkeit der kursorischen Prüfung benannten die Ressorts Zeitspannen zwischen einem Tag und einem Jahr. Tatsächlich wurden dafür Zeiträume von einem Tag bis zu 31 Monaten benötigt.

Die Unkenntnis des Unterschiedes zwischen kursorischer und umfassender Nachweisprüfung offenbart bei den zuständigen Stellen Wissenslücken über die zuwendungsrechtlichen Vorgaben. Der Unterschied zwischen der kursorischen Prüfung und der umfassenden Prüfung sollte daher in den Verwaltungsvorschriften deutlicher hervorgehoben werden.

Auch ist es nicht hinnehmbar, dass diese Prüfung zwar bekannt ist, aber nicht oder zumindest nicht zeitnah durchgeführt wird. Das Bundesministerium sollte daher die Ressorts auf die Notwendigkeit einer zeitnahen kursorischen Prüfung nachdrücklich hinweisen. Ferner bietet es sich an, statt des Begriffes „unverzüglich“ in die Verwaltungsvorschriften eine Frist für die kursorische Prüfung aufzunehmen. Dabei wäre die kursorische Prüfung verzichtbar, wenn die umfassende Prüfung innerhalb dieser Frist abgewickelt wird.

Das Bundesministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Es sollte daher entsprechend seiner Zusage die Ressorts auf die Notwendigkeit einer zeitnahen kursorischen Prüfung hinweisen und im Abstimmungsprozess mit den Ressorts und Ländern die vorgeschlagenen Ergänzungen der Verwaltungsvorschriften anstreben.

3.6.2.2.2 Umfassende Prüfung

Für die umfassende Nachweisprüfung bestanden bei jeweils mehr als der Hälfte der geprüften Ressortbereiche bei der Projektförderung sowie bei der institutionellen Förderung Zeitvorgaben, die von drei bis zu zwölf Monaten reichten. Tatsächlich hielten die zuständigen Stellen in nahezu 30 % der geprüften Projektförderfälle diese Zeitvorgaben nicht ein. So überschritten sie im Bereich eines Ressorts in fast 63 % der geprüften Fälle, im Bereich eines weiteren Ressorts in beinahe 60 % der geprüften Fälle den selbst gesetzten Prüfungszeitraum. In einigen Fällen schlossen die zuständigen Stellen die Nachweisprüfung nach bis zu 60 Monaten ab. Im Bereich eines Ressorts wurden die Verwendungsnachweise einer geförderten Einrichtung seit fünf Jahren nicht mehr umfassend geprüft.

Nach den Prüfungsergebnissen wurde die umfassende Nachweisprüfung zu spät abgeschlossen. Die sachgerechte Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung und die erfolgreiche Durchsetzung sich daraus evtl. ergebender Erstattungsansprüche setzen die Kontrolle der Nachweise in einem angemessenen Zeitrahmen voraus. Ferner verlangen weitere Zahlungen oder Anschlussbewilligungen Klarheit über die Verwendung früherer Zuwendungen. Die Verwaltungsvorschriften sollten daher vorgeben, dass die Verwendungsnachweisprüfung grundsätzlich vor der nächsten Mittelauszahlung oder Anschlussbewilligung, spätestens jedoch innerhalb einer bestimmten Frist (z. B. sechs Monate) nach Eingang der vollständigen Nachweise abzuschließen ist.

Nach Auffassung des Bundesministeriums bedürften die Vorschläge des Bundesrechnungshofes einer vertieften Diskussion mit den Ressorts. Neben einer angemessenen Frist sei auch zu bestimmen, wann die Prüfung als abgeschlossen gilt. Zudem könne sich die Verknüpfung weiterer Bewilligungen mit dem Abschluss der Prüfung in bestimmten Fällen als unsachgemäß erweisen. So könnte dies zu unerwünschten Programmunterbrechungen führen.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Bundesministeriums über die noch zu klärenden Detailfragen. Der Einwand gegen die Verknüpfung weiterer Bewilligungen oder Zahlungen mit dem Abschluss der Prüfung überzeugt allerdings nicht. Diese Verknüpfung verpflichtet ausschließlich den Zuwendungsgeber im Innenverhältnis, die Prüfung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt abzuschließen; sie wirkt sich nicht auf den Mittelfluss und damit den Programmablauf aus. Das Bundesministerium sollte daher eine Ergänzung der Verwaltungsvorschriften anstreben, nach der die Verwendungsnachweisprüfung vor der nächsten Mittelauszahlung oder Anschlussbewilligung, spätestens jedoch innerhalb einer bestimmten Frist nach Eingang der vollständigen Nachweise abzuschließen ist.

3.6.2.3 Inhaltliche Abwicklung

Im Bereich von drei Ressorts werteten die zuständigen Stellen bei drei von sechs geprüften Förderprogrammen die Sachberichte nicht aus. Bei zwei weiteren Ressorts stellten sie in den Prüfvermerken den Sachverhalt nicht dar, übernahmen die Aussagen der Zuwendungsempfänger ungeprüft oder machten zur zweckentsprechenden Mittelverwendung keine Angaben. In einem Ressort fertigte die zuständige Stelle bei einem Programm keine Prüfvermerke.

In weniger als 10 % der geprüften Fälle ergänzten die zuständigen Stellen die Verwendungsnachweisprüfung durch örtliche Erhebungen. Diese unterblieben auch, wenn konkrete Anhaltspunkte für deren Notwendigkeit bestanden.

Nur nach der hinreichenden Auswertung der zahlenmäßigen Nachweise und der Sachberichte ist feststellbar, ob die Empfänger die Zuwendungen zweckentsprechend verwendet haben. Die unterbliebene oder unzureichende Auswertung der Sachberichte ist damit nicht vereinbar.

Ferner zeigen die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes, dass Vor-Ort-Prüfungen häufig Mängel offenbaren, die bei der Kontrolle der Verwendungsnachweise unentdeckt geblieben sind. Dies beruht zunächst darauf, dass nur eine Kontrolle vor Ort umfassende

Erkenntnisse über den zweckgerechten Einsatz der Zuwendungsmittel liefert. Hinzu tritt, dass sich die Verwendungsnachweisprüfung aufgrund der Vielzahl der einfachen Verwendungsnachweise, der fehlenden Vorlage bzw. Durchsicht von Belegen und der beschriebenen Mängel der Sachberichte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes weitgehend auf eine oberflächliche Prüfung nach offensichtlichen Mängeln und damit letztlich auf eine Schlüssigkeitsprüfung im Sinne der ohnehin vorgeschriebenen kursorischen Prüfung verkürzt. Verstärkte Vor-Ort-Prüfungen bei den Zuwendungsempfängern sind daher zu empfehlen.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Ressorts zu einer hinreichenden Verwendungsnachweisprüfung unter Einschluss der Sachberichte anzuhalten. Es sollte darüber hinaus auch das Erstellen der Prüfvermerke anmahnen.

Ergänzende örtliche Erhebungen sollten nach Auffassung des Bundesministeriums „stets anlassbezogen“ sein. Dies hält der Bundesrechnungshof nicht für ausreichend. Nach seinen Prüfungserkenntnissen offenbaren Vor-Ort-Prüfungen häufig Mängel, für die Verwendungsnachweise keine Anhaltspunkte lieferten. Das Bundesministerium sollte daher auf die Ressorts einwirken, verstärkt vor Ort bei den Zuwendungsempfängern prüfen zu lassen. Als Kriterien für die Auswahl der Prüffälle bieten sich neben konkreten Anlässen wie dem Verdacht auf Unregelmäßigkeiten u. a. neue oder langjährige Förderungen an.

3.6.2.4 Stichprobenverfahren

Im Bereich der geprüften Ressorts verkürzte sich die Verwendungsnachweisprüfung weitgehend auf eine kursorische Prüfung. In keinem der 25 geprüften Förderprogramme wurde das in den Verwaltungsvorschriften als Sollvorgabe vorgesehene Stichprobenverfahren zur Auswahl der umfassend zu prüfenden Nachweise eingesetzt. Begründungen hierfür fehlten. Im Übrigen hat innerhalb der Bundesregierung bislang nur ein Ressort nach Anhörung des Bundesrechnungshofes für bestimmte Förderbereiche Regelungen für Stichprobenprüfungen erlassen.

Es ist nicht hinnehmbar, dass sich die Verwendungsnachweisprüfung bei den geprüften Ressorts weitgehend in der kursorischen Prüfung erschöpft. Die konsequente Anwendung des Stichprobenverfahrens bietet die Möglichkeit, die gegenwärtig unzureichende Verwendungsnachweisprüfung zu verbessern. Die vorgeschaltete kursorische Prüfung vermittelt den zuständigen Stellen zunächst einen Überblick über die Gesamtbeschaffenheit des jeweils geförderten Bereichs. Im Anschluss daran können die ausgewählten Nachweise mit der notwendigen Tiefe – ggf. ergänzt durch Erhebungen vor Ort – umfassend geprüft werden. Zugleich vermindert der Einsatz von Stichprobenverfahren insbesondere bei Fördermaßnahmen mit Massencharakter den mit einer ordnungsgemäßen umfassenden Verwendungsnachweisprüfung verbundenen, nicht unerheblichen Aufwand. Die Ressorts sollten daher verstärkt Stichprobenverfahren einsetzen lassen und damit der Sollvorschrift entsprechen, die ein Abweichen davon nur in begründeten Ausnahmefällen vorsieht.

Bei der Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens sollte sichergestellt werden, dass einfache Verwendungsnachweise in die Auswahl einbezogen und damit zumindest teilweise umfassend geprüft werden. Dies wirkt zugleich einer nachlässigen Aufstellung der Verwendungsnachweise entgegen, weil die Zuwendungsgeber bei einfachen Verwendungsnachweisen mit einer umfassenden Prüfung rechnen müssen.

Als Dauerförderungen mit in der Regel hohen Förderbeträgen sollten institutionelle Förderungen immer umfassend geprüft und nicht in das Stichprobenverfahren einbezogen werden.

Der Bundesrechnungshof hat daher vorgeschlagen, die Ressorts aufzufordern, gemäß der Vorgabe in den Verwaltungsvorschriften die umfassend zu prüfenden Verwendungsnachweise regelmäßig über Stichprobenverfahren auswählen zu lassen. Ferner sollten die Verwaltungsvorschriften vorgeben, dass zumindest die institutionellen Förderungen immer umfassend geprüft sowie einfache Verwendungsnachweise in eine Stichprobe einbezogen werden.

Das Bundesministerium hält es mit den geltenden Vorschriften für unvereinbar, dass sich die Verwendungsnachweisprüfung in einer kursorischen Prüfung erschöpft und keine Konzeption einer Stichprobenauswahl für umfassende Prüfungen besteht. Es hat angekündigt, dies mit den Ressorts zu erörtern und ggf. in den Verwaltungsvorschriften deutlicher herauszustellen.

Das Bundesministerium hat ferner keine Bedenken, auch einfache Verwendungsnachweise in Stichprobenverfahren einzubeziehen. Dagegen seien weiter gehende Vorgaben zur Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens in den Verwaltungsvorschriften nicht durchsetzbar. So sei bei einem Ressort mit vielen institutionellen Zuwendungsempfängern ein Stichprobenverfahren, z. B. mit einer „Rollierung“ von Jahr zu Jahr, durchaus sinnvoll. Das Ausklammern bestimmter Fallgruppen aus dem Stichprobenverfahren sei daher nicht in den Verwaltungsvorschriften festzuschreiben, sondern in dem vorgesehenen Abstimmungsverfahren mit dem Bundesrechnungshof zu klären.

Der Vorschlag des Bundesministeriums zum Abstimmungsverfahren berücksichtigt nicht, dass der Bundesrechnungshof dabei nur anzuhören ist und keine Entscheidungsbefugnis besitzt. Die Ressorts können sich daher über seine Anregungen hinwegsetzen. Auch sind die Einwände aus Sicht des Bundesrechnungshofes inhaltlich nicht stichhaltig. Aufgrund der besonderen Bedeutung institutioneller Förderungen ist es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unumgänglich, diese Fälle immer umfassend zu prüfen. Sofern dies in besonders gelagerten Fällen nicht sachgerecht sein sollte, hat das betroffene Ressort die in den Verwaltungsvorschriften vorgesehene Möglichkeit, eine Ausnahmeregelung zu erwirken.

Das Bundesministerium sollte die Ressorts entsprechend seiner Ankündigung zunächst darauf hinweisen, dass ohne ein Stichprobenverfahren alle Zuwendungsfälle umfassend zu prüfen sind. Darüber hinaus sollte es deutlich machen, dass die Sollvorschrift es nur in hinreichend begründeten Ausnahmefällen gestattet, von einem Stichprobenverfahren abzusehen. Ferner sollte es darauf hinwirken, einfache Verwendungsnachweise in das Stichprobenverfahren einzubeziehen, institutionelle Förderungen davon auszunehmen.

3.7 Erfolgskontrolle

3.7.1 Grundlagen

Nach den Vorgaben der BHO haben die zuwendungsgewährenden Stellen für alle finanzwirksamen Maßnahmen Erfolgskontrollen in Form angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Damit soll festgestellt werden, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht worden sind (Zielerreichungskontrolle), ob die Maßnahme für die Zielerreichung ursächlich (Wirkungskontrolle) und ob sie wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle). Die Erfolgskontrolle ist nach Abschluss der Maßnahme vorzunehmen; bei Maßnahmen von mehr als zwei Jahren Dauer und in sonstigen geeigneten Fällen tritt eine begleitende Erfolgskontrolle während der Laufzeit der Maßnahme hinzu.

Nach den zuwendungsrechtlichen Verwaltungsvorschriften ist bei der Verwendungsnachweisprüfung zu kontrollieren, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist; dabei ist – soweit in Betracht kommend – eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen.

3.7.2 Praxis der Ressorts

Die zuständigen Stellen messen der Erfolgskontrolle – teilweise auch ressortintern – unterschiedliche Bedeutung bei. Sie verstehen unter Erfolg das Erreichen des Zwecks, das Erreichen festgelegter Ziele, das Durchführen von Maßnahmen, die Nachhaltigkeit des Vorhabens oder bei institutioneller Förderung die Erfüllung der satzungsgemäßen Aufgaben. Bei acht Ressorts sehen sie zwischen der Erfolgskontrolle und der Prüfung der Zweckerreichung keinen Unterschied.

Keine der zuständigen Stellen konnte erläutern, in welchem Verhältnis die gesetzliche Vorgabe in der BHO – für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen – zu den einschränkenden zuwendungsrechtlichen Verwaltungsvorschriften steht, eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle nur soweit in Betracht kommend durchzuführen[1].

Mit einer Ausnahme gaben alle Stellen an, abschließende Erfolgskontrollen durchzuführen, in der Mehrzahl der Fälle zusammen mit der Nachweisprüfung; bei mehrjährigen Vorhaben seien nahezu immer auch begleitende Erfolgskontrollen hinzugetreten. Bei fünf Ressorts beschränkte sich die Erfolgskontrolle nach eigenen Aussagen auf die Prüfung, ob die geförderten Maßnahmen durchgeführt wurden.

Bei sechs von 14 Ressorts fehlten Zielvorgaben. Bei vier weiteren Ressorts beschränkten sich diese auf allgemeine Formulierungen ohne prüfbare Parameter. In den Bereichen von elf Ressorts fehlten sowohl eine Beschreibung des Ausgangszustands als auch eine Zeitschiene zur Zielerreichung.

In keinem der geprüften Fälle wurde der Erfolg der Maßnahme verneint. Bei sieben Ressorts sahen die zuständigen Stellen die Abwicklung der Fördermaßnahme als Zielerreichung an. In den Bereichen von vier Ressorts bestanden die Feststellungen zum Erfolg in Formulierungen wie „das Ergebnis des Vorhabens hat zur Erreichung der förderpolitischen Ziele beigetragen“. Bei einem Ressort erschöpfte sich die Antwort auf die Formularfragen zur Erfolgskontrolle entweder in „ja“ bzw. „nein“ oder in einer Wiederholung der gestellten Fragen als Antwort.

Gesonderte Aussagen zur Wirkungskontrolle beschränkten sich auf die pauschale Feststellung, dass die geförderte Maßnahme ohne die Zuwendung nicht ausgeführt worden wäre. Eine vollständige Erfolgskontrolle der geförderten Projekte mit einer Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle fehlte in jedem geprüften Fall.

3.7.3 Bewertung

Die zuständigen Stellen nahmen in keinem der überprüften Fälle eine vollständige Erfolgskontrolle vor. Soweit sie gesonderte Wirkungskontrollen durchführten, beschränkten sie sich auf die nicht weiter begründete Behauptung, dass die Maßnahme ohne die Zuwendung nicht durchgeführt worden wäre.

Auch die Zielerreichungskontrolle als erste Stufe der Erfolgskontrolle war weit überwiegend unzureichend. Dies beruht teilweise auf den unklaren zuwendungsrechtlichen Verwaltungsvorschriften. Zwar erscheint einerseits unverständlich, dass bei acht Ressorts kein Unterschied zwischen der Prüfung der Zweckerreichung und der Erfolgskontrolle gesehen wurde, da die Verwaltungsvorschriften zwischen beiden Begriffen unmissverständlich unterscheiden. Andererseits ist dem Regelwerk nicht zu entnehmen, wie die Begriffe Zweckerreichung und Zielerreichung im Sinne der Erfolgskontrolle voneinander abzugrenzen sind.

Die übrigen Auslegungsvarianten sind weitgehend unhaltbar. Sie haben u. a. dazu geführt, dass die bloße Durchführung der Maßnahme als Erfolg angesehen wurde. Unverständlich erscheint die unterschiedliche Auslegung des Begriffs Erfolgskontrolle innerhalb einzelner Ressortbereiche.

---

[1] Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Nach VV Nr. 11.1 Satz 3 zu § 44 BHO ist bei den ausgewählten Zwischen- und Verwendungsnachweisen zu prüfen, ob … der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist; dabei ist – soweit in Betracht kommend – eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen.

Daneben bestanden wesentliche Fehlerquellen in den fehlenden Beschreibungen des Ausgangszustandes sowie den unzureichenden oder fehlenden Zielbeschreibungen. Die Folge waren inhaltslose Formulierungen bei der Zielerreichungskontrolle, mit denen die zuständigen Stellen den Erfolg der Maßnahmen bejahten. Unabdingbare Voraussetzung für eine hinreichende Prüfung der abschließenden Zielerreichung sind die Ermittlung des Ist-Zustandes vor Beginn der Maßnahme und die Festlegung des Soll-Zustandes als Ziel mit nachprüfbaren Parametern und einer Zeitschiene.

Die zeitgleiche Abwicklung der abschließenden Erfolgskontrolle mit der Nachweisprüfung ist oft nicht sachgerecht, da das mit einer Maßnahme verfolgte Ziel häufig erst geraume Zeit nach deren Abschluss erreicht werden kann. Die insoweit bedenkliche Praxis ist in den Verwaltungsvorschriften angelegt, wonach bei der Prüfung der Zweckerreichung eine Erfolgskontrolle vorzunehmen ist.

3.7.4 Empfehlungen zur Verbesserung der Erfolgskontrolle

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, die Erfolgskontrolle zu verbessern. Die von ihm angetroffene Praxis ermöglicht weitgehend keine belastbaren Aussagen zum Erfolg einer Maßnahme und bleibt weit hinter den gesetzlichen Vorgaben zurück.

3.7.4.1 Verwaltungshandeln und Verfahrensregelungen

Das Bundesministerium sollte die Ressorts eindringlich an ihre Verpflichtung zu einer ordnungsgemäßen Erfolgskontrolle erinnern. Insbesondere sollte es sie nachdrücklich auffordern, in jedem Fall den Ausgangszustand und die zu erreichenden Ziele mit nachprüfbaren Parametern und einer Zeitschiene hinreichend beschreiben zu lassen. Dabei bietet es sich an, die Mindeststandards für den Inhalt der Sachberichte (vgl. 3.5.2) um Fragen zur Zielerreichung anzureichern, um die Sachberichte zu einer tragfähigen einheitlichen Grundlage für die entsprechende Prüfung auszubauen.

Ferner empfiehlt der Bundesrechnungshof vor dem Hintergrund der angetroffenen Unsicherheiten, die Begriffe zweckentsprechende Verwendung, Zweckerreichung und Erfolgskontrolle eindeutig zu erläutern und voneinander abzugrenzen.

Die in den Verwaltungsvorschriften vorgegebene zeitgleiche Durchführung von Verwendungsnachweisprüfung und Erfolgskontrolle ist oft nicht sachgerecht und sollte gestrichen werden, um auch eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen. Auch sollte der Widerspruch zwischen der gesetzlichen Vorgabe zu Erfolgskontrollen für alle finanzwirksamen Maßnahmen und den zuwendungsrechtlichen Verwaltungsvorschriften beseitigt werden, wonach eine Erfolgskontrolle nur „soweit in Betracht kommend“ vorzunehmen ist.

Das Bundesministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Erfolgskontrolle bei Zuwendungen zu verbessern sei. Es stimmt mit ihm ferner überein, dass die festgestellten Mängel u. a. auf einer unzureichenden Zielbeschreibung beruhten. Deshalb habe es Änderungsvorschläge für die Verwaltungsvorschriften entwickelt und bereits in die Diskussion mit den Ressorts und den Ländern eingebracht.

Auch nach Ansicht des Bundesministeriums sei die missverständliche Regelung, wonach Erfolgskontrollen nur „soweit in Betracht kommend“ durchzuführen sind, klarer zu fassen. Die vom Bundesrechnungshof ferner vorgeschlagene deutlichere Abgrenzung einzelner Begriffe sowie die zeitliche Entkopplung der Erfolgskontrolle von der Verwendungsnachweisprüfung führten zu einem vermehrten Normierungsaufwand. Gleichwohl werde es diese Vorschläge mit den Ressorts und den Ländern erörtern.

Der Bundesrechnungshof erkennt die bisherigen Bemühungen des Bundesministeriums an. Es sollte konsequent darauf hinwirken, die von ihm nicht in Zweifel gezogenen Vorschläge des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Zugleich sollte es die Ressorts eindringlich an ihre Verpflichtung zu einer ordnungsgemäßen Erfolgskontrolle einschließlich einer hinreichenden Zielvorgabe erinnern.

3.7.4.2 Abgestufte Erfolgskontrolle

Eine wesentliche Ursache für die unzureichenden Erfolgskontrollen liegt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes in dem mit einer umfassenden Erfolgskontrolle verbundenen erheblichen Aufwand. Tatsächlich beansprucht eine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle mit allen Bestandteilen insbesondere bei Fördermaßnahmen mit Massencharakter erhebliche Ressourcen. Unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgebotes und des wesentlichen Interesses an einer Prüfung der Zielerreichung schlägt der Bundesrechnungshof eine Erfolgskontrolle in abgestufter Form vor:

- Jede Einzelmaßnahme ist daraufhin zu untersuchen, ob das mit ihr beabsichtigte Ziel voraussichtlich erreicht wird bzw. erreicht worden ist. Bei Stichprobenverfahren kann diese Prüfung – den geltenden Verwaltungsvorschriften entsprechend – auf die ausgewählten Fälle beschränkt werden.
- Umfassende – begleitende und abschließende – Erfolgskontrollen mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle können wegen der schwierigen Methode und des damit verbundenen großen Aufwandes auf Förderschwerpunkte mit übergeordneten Zielen (insbesondere Förderprogramme) beschränkt werden. Auch bei Einzelprojekten mit erheblicher Bedeutung können diese in Betracht kommen, z. B. wenn das Finanzvolumen bedeutsam ist oder erhebliche gesellschaftliche Auswirkungen zu erwarten sind.
- Institutionelle Förderungen sollten wegen der Dauer der Förderung grundsätzlich einer umfassenden Erfolgskontrolle, ggf. bezogen auf längere Zeiträume, unterzogen werden. Bei der Ausgestaltung des Verfahrens können zudem ressortspezifische Besonderheiten (z. B. eigenständige Evaluierungsverfahren) berücksichtigt werden.

Das Bundesministerium befürwortet die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zur Zielerreichungskontrolle sowie zur Beschränkung der umfassenden Erfolgskontrolle auf Förderprogramme; auch bei Fördermaßnahmen von erheblicher Bedeutung sei eine umfassende Erfolgskontrolle sinnvoll. Es hat ferner keine Bedenken geäußert, auch institutionelle Förderungen grundsätzlich einer umfassenden Erfolgskontrolle zu unterziehen.

Das Bundesministerium sollte daher auf die Einführung der vorgeschlagenen abgestuften Erfolgskontrolle hinwirken. Dabei sollte sich die umfassende – begleitende und abschließende – Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle nicht nur auf Förderprogramme, sondern auch auf geeignete Förderschwerpunkte mit übergeordneten Zielen erstrecken.

3.7.4.3 Gesonderte Organisationseinheiten

Eine weitere Ursache für die unzureichenden Erfolgskontrollen besteht nach Ansicht des Bundesrechnungshofes darin, dass gegenwärtig grundsätzlich die zuwendungsgewährenden Stellen auch für die Erfolgskontrolle zuständig sind. Die damit verbundene – zumindest mittelbare – Bewertung eigener Tätigkeit erklärt zum Teil, dass in keinem der geprüften Fälle die Erreichung des Erfolgs verneint wurde. Zudem stößt eine umfassende Erfolgskontrolle bei den zuwendungsgewährenden Stellen häufig auf erhebliche methodische Schwierigkeiten.

Es ist daher nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zu erwägen, die umfassende Erfolgskontrolle in geeigneten Fällen, z. B. bei Bundesministerien mit vielen Zuwendungen, gesonderten und speziell geschulten Organisationseinheiten – möglichst nicht im Bundesministerium selbst, sondern im nachgeordneten Bereich – zu übertragen.

Die Durchführung der Erfolgskontrolle durch eine spezielle Organisationseinheit hätte neben einer größeren Objektivität den Vorteil, dass die Bearbeiter über detaillierte Kenntnisse des Verfahrens und der Methodik der Erfolgskontrolle verfügen. Dies wiegt den Nachteil des geringer ausgeprägten fachlichen Wissens auf; zudem kann ggf. auf den Sachverstand in den Fachreferaten zurückgegriffen werden.

Auch nach Auffassung des Bundesministeriums sollte der Grundsatz, dass die mit der Abwicklung des Zuwendungsverfahrens betraute Organisationseinheit zugleich für die Erfolgskontrolle zuständig ist, überprüft werden. Es hat vorgeschlagen, den Ressorts in den einschlägigen Vorschriften die Möglichkeit einzuräumen, die Erfolgskontrolle für Zuwendungen im Sinne der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu organisieren. Eine bindende Vorgabe in den Verwaltungsvorschriften stoße demgegenüber an die Grenzen der ressortinternen Organisationshoheit.

Das Bundesministerium sollte entsprechend seinem Vorschlag darauf hinwirken, die Zuständigkeit der zuwendungsgewährenden Stellen für die Erfolgskontrollen in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO aufzuheben. Nach einer entsprechenden Änderung sollte es den Ressorts empfehlen, die – haushaltsneutrale – Einrichtung zentraler Organisationseinheiten für die umfassende Erfolgskontrolle sorgfältig zu prüfen.

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt
(Einzelplan 04)

4 Geförderte Apartments einer Tagungsstätte als Ferienwohnungen vermietet
(Kapitel 0405)

4.0

Der Bund förderte im Jahre 1986 den Erwerb von Apartments, in denen Veranstaltungsgäste eines Zuwendungsempfängers untergebracht werden sollten. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien prüfte nicht, ob die Apartments dem Zuwendungszweck entsprechend genutzt wurden. Auch nachdem der Bundesrechnungshof seit dem Jahre 2001 wiederholt auf Zweifel an der zweckentsprechenden Nutzung hingewiesen hatte, leitete sie keine entsprechenden Schritte ein. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden die Apartments seit Jahren überwiegend als Ferienwohnungen vermietet.

4.1

Im Jahre 1986 gewährte das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen zusammen mit einem Landesministerium eine Zuwendung von mehr als 10,2 Mio. Euro für die Errichtung eines Tagungszentrums und den Erwerb von 27 Apartments. Den Zuwendungsbescheid erließ das Landesministerium auf der Grundlage der Richtlinien zur Förderung kultureller Maßnahmen im Zonenrandgebiet. Der Bau des Tagungszentrums wurde nahezu vollständig, die Apartments in vollem Umfang aus öffentlichen Mitteln finanziert. Dabei trugen Bund und Land je die Hälfte der Ausgaben. In den Apartments, die Grundflächen zwischen 30 qm und 69 qm auswiesen, sollten Veranstaltungsgäste untergebracht werden. Die Bundesmittel von rd. 1,2 Mio. Euro wurden bewilligt, obwohl das mit der Antragsprüfung befasste Referat die Apartments als überteuert ansah, den Erwerb im Vergleich zu Gästezimmern für unwirtschaftlich und unzweckmäßig hielt und die Förderfähigkeit des Vorhabens generell bezweifelte.

Durch die Zuwendungen sollten kulturelle Veranstaltungen einer Bildungseinrichtung des Zuwendungsempfängers im ehemaligen Zonenrandgebiet gefördert werden. Darüber hinaus bestand Einigkeit, dass das Tagungszentrum und

die Apartments auch für kulturelle Veranstaltungen Dritter bzw. für die Unterbringung der Gäste solcher Veranstaltungen genutzt werden durften. Nach den Zuwendungsbescheiden waren die Zuwendungen durch eine Grundschuld abzusichern. Außerdem wurde dort bestimmt, dass das Tagungszentrum und die Apartments 25 Jahre lang entsprechend dem Zuwendungszweck zu verwenden sind. Einen Wertausgleich an die Zuwendungsgeber oder andere Regelungen für die Zeit nach Ablauf der zeitlichen Bindungsfrist sahen die Bescheide nicht vor.

Anlässlich der Prüfung der Bildungseinrichtung des Zuwendungsempfängers durch das Prüfungsamt des Bundes Frankfurt am Main im Jahre 2001 stellte sich heraus, dass die Grundschuld zugunsten des Bundes nicht eingetragen und eine zweckentsprechende Nutzung der Räumlichkeiten nicht belegt war. Der Bundesrechnungshof wies die seit dem Jahre 1999 zuständige Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (Bundesbeauftragte) auf diese Mängel sowie auf Anhaltspunkte für eine nicht zweckentsprechende Nutzung der Immobilien hin. Die Bundesbeauftragte veranlasste die nachträgliche grundbuchliche Absicherung der Bundeszuwendung, beließ es aber im Hinblick auf die Nutzung der Gebäude bei Anfragen an das Land. Dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages berichtete sie im September 2002, dass die Nutzung weiterhin der Zweckbestimmung entspreche.

Die Bundesbeauftragte klärte trotz wiederholter Nachfragen des Bundesrechnungshofes die tatsächlichen Nutzungsverhältnisse auch weiterhin nicht auf. Bei der daraufhin vorgenommenen Überprüfung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass der Zuwendungsempfänger die Apartments spätestens seit dem Jahre 1990 auch an Feriengäste vermietete. In den letzten Jahren übernachteten deutlich mehr Feriengäste als Veranstaltungsgäste in den Apartments. Die von der Bildungseinrichtung beanspruchte Belegungspriorität für ihre Veranstaltungsgäste bezeichnete der Zuwendungsempfänger in einem Jahresbericht als „gewinnbeeinträchtigend“.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die zuständigen Bundesbehörden über einen Zeitraum von 15 Jahren die Einhaltung der Zweckbestimmung nicht ordnungsgemäß überwachten. Dabei bestanden schon bei der Bewilligung erhebliche Zweifel, ob die Voraussetzungen für eine Förderung der Apartments überhaupt vorlagen. Besonders bedenklich ist, dass die Bundesbeauftragte – trotz gegenteiliger Hinweise des Bundesrechnungshofes und ohne über die erforderlichen Nachweise zu verfügen – gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vortrug, die Nutzung entspreche der Zweckbestimmung.

Durch die Förderung erwarb der Zuwendungsempfänger ohne Einsatz von Eigenkapital Eigentum an 27 Apartments, die inzwischen entgegen der Zweckbestimmung überwiegend als Ferienwohnungen genutzt werden. Der Verzicht auf Regelungen über den Wertausgleich führt zudem dazu, dass der Zuwendungsempfänger nach Ablauf der Zweckbindungsfrist über die mit öffentlichen Mitteln geschaffenen erheblichen Vermögenswerte frei verfügen kann, ohne einen Ausgleich an die Zuwendungsgeber leisten zu müssen.

4.3

Die Bundesbeauftragte hat geltend gemacht, dass die vom Bund regelmäßig veranlassten Prüfungen eine zweckentsprechende Nutzung des Tagungszentrums ergeben hätten. Die Prüfungen seien aber auf die im Tagungszentrum untergebrachte Bildungseinrichtung des Zuwendungsempfängers beschränkt gewesen. Der Bericht gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages sei anhand der vorliegenden Akten erstellt worden.

Die Bundesbeauftragte hat weiter angemerkt, der Zuwendungszweck sei 15 Jahre unbestritten gewesen. Erst seit dem Jahre 2001 äußere der Bundesrechnungshof Zweifel. Ihr scheine die Vermietung der Apartments an Feriengäste ein möglicher Weg zur Erzielung von Eigeneinnahmen und zur Schonung öffentlicher Haushalte zu sein. Zwar sollte eine rein kommerzielle Nutzung ausgeschlossen sein, die hier gegebene partielle, der Mitfinanzierung der geförderten Bildungseinrichtung dienende Vermietung könne aber durchaus vertretbar sein.

Bei der seinerzeitigen Bewilligung seien Regelungen über die weitere Nutzung oder einen Wertausgleich nach Ablauf der 25-jährigen Zweckbindung unterblieben, weil die Förderrichtlinien dies nicht vorgesehen hätten. Damit sei die freie Verfügbarkeit für den Zuwendungsempfänger nach Ablauf der Zweckbindung politisch gewollte Praxis gewesen.

Zusammen mit dem Land werde die Bundesbeauftragte prüfen, wie eine modifizierte künftige Nutzung sichergestellt werden könne.

4.4

Trotz vermeintlich ausreichender Prüfungen durch die Zuwendungsgeber blieb nach Auffassung des Bundesrechnungshofes über einen zu langen Zeitraum unentdeckt, dass der Zuwendungsempfänger die Apartments in erheblichem Umfang kommerziell vermietete. Der Zuwendungszweck ist auch weiterhin unstreitig, es wäre jedoch Aufgabe der Bundesbeauftragten gewesen, festzustellen oder feststellen zu lassen, ob sich der Zuwendungsempfänger in der Praxis daran hielt. Ihr Versäumnis hätte die Bundesbeauftragte spätestens aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes beheben müssen, anstatt die zweckentsprechende Nutzung allein nach „Aktenlage“ zu beurteilen. Dabei war es unerheblich, ob sie selbst oder das mit dem Bewilligungsverfahren betraute Land die Nutzungsverhältnisse überprüfte. Auch wenn sie die verwaltungstechnischen Aufgaben delegiert,

ist sie weiterhin für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung und Kontrolle der Zuwendungen verantwortlich.

Im Gegensatz zu einer (noch) zweckentsprechenden Nutzung für Veranstaltungen Dritter für kulturelle Zwecke schließen die Förderrichtlinien eine kommerzielle Nutzung, wie sie die Vermietung als Ferienwohnungen darstellt, generell aus. Sie ist daher auch nicht, wie die Bundesbeauftragte meint, eine Möglichkeit zur Schonung öffentlicher Haushalte. Im Übrigen ist eine solche Entlastung auch zu keinem Zeitpunkt eingetreten, da die erzielten Einnahmen nicht der geförderten Bildungseinrichtung zugute kamen. Eine Entlastung wäre – zumindest ab dem Jahre 2002 – ohnedies ausgeschlossen gewesen, da die Bildungseinrichtung seitdem nicht mehr mit Bundesmitteln gefördert wurde.

Zu Unrecht beruft sich die Bundesbeauftragte auf die Förderrichtlinien, wenn sie damit begründen möchte, warum in den Bescheiden keine Regelung über einen Wertausgleich nach Ablauf der Zweckbindung getroffen wurde. Die Förderrichtlinien befassen sich nicht mit der Frage des Wertausgleichs und regeln auch die Verfügungsbefugnis nur bei Beschaffungen. Eine Regelung über den Wertausgleich für die Zuwendungsgeber wäre unabhängig davon haushaltsrechtlich geboten gewesen, da Vermögenswerte erheblichen Umfangs nicht privaten Dritten ohne Ausgleich für den Bundeshaushalt überlassen werden dürfen.

Angesichts der bei den bisherigen Aufklärungs- und Abhilfemaßnahmen der Bundesbeauftragten festgestellten Mängel hält der Bundesrechnungshof die jetzt angekündigte Prüfung der Angelegenheit für verspätet. Die Prüfung ist zudem unzureichend, da sie sich nach den Vorstellungen der Bundesbeauftragten lediglich auf die künftige Nutzung beschränken soll.

4.5

Die Bundesbeauftragte wird im vorliegenden Fall das Ausmaß der zweckwidrigen Nutzung auf der Grundlage der Zuwendungsbescheide zu beurteilen und die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen haben. Sie wird sich auch in anderen noch laufenden Fällen darum bemühen müssen festzustellen, ob und inwieweit eine zweckentsprechende Nutzung noch gegeben ist. Sie wird ferner dafür Sorge tragen müssen, dass künftig die Haushalts- und Vermögensinteressen des Bundes in den Zuwendungsbescheiden sorgfältig abgesichert sind. Dazu gehören insbesondere geeignete Regelungen über die Verwendung von oder den Wertausgleich für mit Bundesmitteln hergestellten oder erworbenen Immobilien nach Ablauf der zeitlichen Bindung.

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

5 Erhebliche Managementprobleme bei der Minenbeseitigung
(Kapitel 0502 Titel 687 23)

5.0

Das Auswärtige Amt fördert aus humanitären Gründen seit dem Jahre 1992 die Beseitigung von Landminen vor allem in Ländern der Dritten Welt. Obwohl es dafür bis zum Jahre 2002 rd. 74 Mio. Euro aufgewendet hat, verfügt es noch immer nicht über die notwendige und zuverlässig arbeitende Organisation für die Abwicklung seiner Minenbeseitigungsprogramme. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Auswärtige Amt sich nicht auf seine Kernaufgaben beschränkt, und gefordert, dass es die operative Projektarbeit einem darauf spezialisierten Unternehmen überträgt. Bisher hat das Auswärtige Amt Minenräumleistungen zudem grundsätzlich freihändig vergeben, anstatt sie auszuschreiben, wie es das Haushaltsrecht vorsieht.

5.1

Als Vertragsstaat des Ottawa-Abkommens, das Antipersonenminen weltweit ächtet, fördert die Bundesrepublik Deutschland Minenräumprojekte aus humanitären Gründen.

In den Jahren 1992 bis 2002 wendete das Auswärtige Amt rd. 74 Mio. Euro für Minenbeseitigungsprogramme in den am stärksten betroffenen Ländern der Dritten Welt, auf dem Balkan und in Afghanistan auf.

Das Auswärtige Amt finanziert diese Projekte grundsätzlich mittels Zuwendungen an Nichtregierungsorganisationen. In diesen Projekten sind vielfältige Aufgaben wahrzunehmen, wie z. B.

- die Aufklärung der Bevölkerung über die Minengefahr,
- die Ausbildung einheimischer Minenräumer,
- den Aufbau nationaler Minenräumstrukturen und die Unterstützung konkreter Minenräumprojekte,
- die Erprobung moderner Minenräumtechnologie,
- den Erfahrungsaustausch zwischen den am Minenräumen Beteiligten und
- die Opferfürsorge.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Auswärtige Amt bis zum Jahre 2002 kein Konzept für seine

Minenbeseitigungsprogramme erstellt hatte. Dies aber setzen die Erläuterungen des Bundeshaushaltsplans voraus.

Das Auswärtige Amt erkannte darüber hinaus bereits im Jahre 2000 erhebliche Managementprobleme bei der Abwicklung der Projekte. Es führte dazu beispielhaft die fehlgeschlagenen und mit einem Ansehensverlust für die Bundesrepublik Deutschland verbundenen Minenbeseitigungsmaßnahmen „Vidovice“ in Nordbosnien und „Phoenix“ in Mosambique an. Dem Auswärtigen Amt war klar geworden, dass ihm für weitere Maßnahmen in Eigenregie die erforderlichen personellen Kapazitäten fehlten. Es gelangte zu der Einsicht, dass es ohne grundlegende strukturelle Änderungen seiner Arbeitsorganisation die wirtschaftlich und wettbewerbsrechtlich einwandfreie Vergabe von Minenräumleistungen nicht gewährleisten kann.

Das Auswärtige Amt hat bisher keine Entscheidung über die Übertragung der operativen Projektarbeit auf eine externe Organisation getroffen. Es hat auch nicht dargelegt, welche Aufgaben dafür in Betracht kommen. Ein Dienstleistungsangebot eines Unternehmens vom Juli 2000 prüfte das Auswärtige Amt nicht abschließend. Es arbeitet bisher auch mit keiner anderen Organisation zusammen.

Schließlich hatte das Auswärtige Amt bei einer Vielzahl von Projekten nicht geprüft, ob der mit der geförderten Minenbeseitigung angestrebte Erfolg tatsächlich erreicht wurde.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Auswärtige Amt sich im Bereich des Minenräumens nicht auf seine politisch-ministeriellen Kernaufgaben beschränkt. Das Auswärtige Amt hätte als vorrangige Aufgabe zunächst seine Ziele beim Minenräumen in einem Rahmenkonzept niederlegen sollen, das als interne Planungsgrundlage und als Steuerungsinstrument geeignet ist.

Der Bundesrechnungshof hat es ferner als notwendig angesehen, dass das Auswärtige Amt die nicht ministeriellen operativen Aufgaben der Minenbeseitigungsprogramme an eine externe Organisation ausgliedert und im Wettbewerb vergibt. Es ist nicht hinnehmbar, dass Minenräumleistungen weiterhin ausschließlich über Zuwendungen gefördert werden.

Darüber hinaus legen Gegenstand und Inhalt von Minenräummaßnahmen vor Ort den Abschluss von im Wettbewerb vergebenen Aufträgen nahe. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes gilt dies umso mehr, als sich zwischenzeitlich ein Markt für Minenräumleistungen herausgebildet hat. Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die Ausschreibung derartiger Leistungen haushaltsrechtlich geboten ist und dem internationalen Standard entspricht.

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt auf die mangelhafte Erfolgskontrolle hingewiesen und darum gebeten, z. B. Testate der nationalen Minenräumbehörden über die geräumten Flächen einzuholen.

5.3

Das Auswärtige Amt hat in einer ersten Stellungnahme zugesagt, künftig entsprechend den Erläuterungen im Haushaltsplan ein Konzept für die Minenräumung aufzustellen. Es hat bereits für das Jahr 2003 ein Minenbeseitigungsprogramm als Planungsgrundlage vorgelegt.

Um die Managementprobleme zu überwinden, habe das Auswärtige Amt in einem ersten Schritt versucht, zunächst durch interne Reorganisation, wie einen Zuständigkeitswechsel und vermehrten Personaleinsatz, die Projektarbeit zu verbessern. Im Übrigen „vermute“ das Auswärtige Amt, dass die für eine stärkere Ausgliederung der Projektarbeit benötigten Mittel die personellen Einsparungen beim Auswärtigen Amt bei weitem übersteigen würden. Dies gelte insbesondere im Falle der Bildung einer zusätzlichen Projektsteuerungs- und Überwachungsebene zwischen dem Auswärtigen Amt als staatlichem Geldgeber und der Ebene der Projektdurchführung. Konkrete Berechnungen lägen dazu aber noch nicht vor.

In einer weiteren Stellungnahme hat das Auswärtige Amt sich bereit erklärt, die Ausgliederung von Tätigkeiten des Minenräumens an eine externe Organisation zu prüfen. Es erwarte ein detailliertes Angebot eines eventuell in Betracht kommenden Unternehmens. Die Auswahl eines Unternehmens werde das Auswärtige Amt vergaberechtskonform vornehmen. Dies gelte auch für einzelne Minenräumprojekte.

Den Erfolg der bereits durchgeführten Projekte habe es in der Zwischenzeit kontrolliert. Für die weitere Erfolgskontrolle werde es neben nationalen Minenräumbehörden insbesondere das weltweit anerkannte Genfer Zentrum für Humanitäres Minenräumen einschalten.

5.4

Der Bundesrechnungshof sieht in dem Minenbeseitigungsprogramm des Auswärtigen Amtes, der verstärkten Prüfung der Auftragsvergabe von Minenräumleistungen im Wettbewerb und den angekündigten Verbesserungen der Erfolgskontrolle erste Schritte für eine sachgerechte Erledigung der Minenräumprojekte.

Er hält es aber für nicht länger hinnehmbar, dass das Auswärtige Amt seinen für die Minenbeseitigung zuständigen Aufgabenbereich zwar zwischenzeitlich intern reorganisiert, allerdings nicht dargelegt hat, inwiefern der jetzt betraute und personell verstärkte Arbeitsstab zur wirtschaftlichen Abwicklung der Projekte in der Lage ist.

Der Bundesrechnungshof betrachtet es als nicht vertretbar, dass das Auswärtige Amt bereits vor mehr als drei Jahren die Notwendigkeit der Ausgliederung erkannt und eine entsprechende Prüfung zugesagt, eine abschließende Entscheidung aber immer noch nicht getroffen hat. Unverständlich ist in diesem Zusammenhang vor allem,

dass das Auswärtige Amt ein von ihm eingeholtes und seit Juli 2000 vorliegendes Dienstleistungsangebot eines Unternehmens noch immer nicht abschließend geprüft hat, obwohl dieses Unternehmen die von ihm angebotenen Dienstleistungen bereits ab Januar 2001 hätte erbringen können.

Darüber hinaus ist auch nicht nachvollziehbar, von welchen Grundlagen bei der Entscheidung über die Ausgliederung ausgegangen werden soll. Das Auswärtige Amt hat bisher lediglich Vermutungen geäußert, jedoch keine Berechnungen vorgelegt. Derartige Vermutungen reichen als Entscheidungsgrundlage nicht aus. Vielmehr ist das Auswärtige Amt haushaltsrechtlich dazu verpflichtet, über die Ausgliederung auf der Grundlage einer Nutzen-Kosten-Untersuchung zu entscheiden.

Schließlich ist nicht absehbar, bis zu welchem Zeitpunkt mit einer derartigen abschließenden Entscheidung des Auswärtigen Amtes zu rechnen ist.

Das Auswärtige Amt sollte nunmehr seine Entscheidung über die Ausgliederung der operativen Projektarbeit zeitnah auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung treffen und vergaberechtskonform umsetzen.

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

6 Zweckfremde Nutzung einer mit Steuermitteln finanzierten Bildungsstätte
(Kapitel 0602 Titel 685 02)

6.0

Mit einer vom Bundesministerium des Innern gewährten Zuwendung in Höhe von rd. 4,2 Mio. Euro finanzierte eine parteinahe Stiftung den Ankauf und Ausbau einer Bildungsstätte im Ausland. Die Stiftung sollte diese Bildungsstätte zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit nutzen. Seit dem Jahre 1994 nutzte sie die Einrichtung nur in geringem Umfang zweckentsprechend. Zu überwiegenden Teilen führt sie dort einen Hotelbetrieb. Die Stiftung sicherte im Jahre 1999 zu, die Liegenschaft zu verkaufen. Das ist bislang nicht geschehen. Über die Erstattung der zweckwidrig verwendeten Mittel hat das Bundesministerium des Innern bis heute nicht entschieden.

6.1

Eine parteinahe Stiftung erwarb im Jahre 1977 eine Liegenschaft im Ausland, um sie als europäische Bildungsstätte für ihre politische Bildungsarbeit und als binationales Begegnungszentrum zu nutzen. Die Stiftung löste das zum Erwerb aufgenommene Bankdarlehen in Höhe von rd. 1,3 Mio. Euro ab dem Jahre 1986 mit Zuwendungen ab, die das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) gewährt hatte, weil die Stiftung die Liegenschaft als Bildungsstätte nutzen wollte. Diese Zuwendungen dienten als „Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit". Solche werden parteinahen Stiftungen für ihre politische Bildungsarbeit und für die Schaffung und Erweiterung von Bildungsstätten gewährt.

Im Jahre 1988 beantragte die Stiftung beim Bundesministerium die bauliche Erweiterung der Bildungsstätte. Sie beabsichtigte, dort zusätzliche und größere Veranstaltungen, insbesondere mit europäischem Bezug und höherrangigem Teilnehmerkreis durchzuführen. Von einer erweiterten Nutzung versprach sich die Stiftung auch einen rentablen Betrieb der Bildungsstätte. Das Bundesministerium stimmte dem Bau eines neuen Tagungsgebäudes zu. Dafür bewilligte es weitere Zuwendungen in Höhe von rd. 2,9 Mio. Euro. Der Bau wurde im Jahre 1993 fertig gestellt. Insgesamt weist die Bildungsstätte mit dem Neubau eine Kapazität von 34 Gästezimmern mit 55 Betten und hierauf abgestimmten Verpflegungs- und Bildungsmöglichkeiten auf. Zur Sicherung des Zuwendungszwecks nahm das Bundesministerium in dem Bewilligungsbescheid vom 29. November 1988 Bezug auf die Bewirtschaftungsgrundsätze für Zuschüsse des Bundes aus Kapitel 0602 Titel 685 02 zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit vom 13. August 1975 (Bewirtschaftungsgrundsätze). Dort ist festgelegt, dass nur solche Ausgaben zuwendungsfähig sind, die der gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit dienen. Eine zeitliche Bindung des Zuwendungszwecks legte das Bundesministerium in seinem Bewilligungsbescheid nicht fest. Zur dinglichen Sicherung der Zuwendungen für den Erwerb der Liegenschaft und den Ausbau der Bildungsstätte wurde im Jahre 1998 zugunsten des Bundes eine Grundschuld über etwa 4,2 Mio. Euro eingetragen.

Seit dem Jahre 1994 versuchte die Stiftung, die Bildungsstätte allgemein besser auszulasten. Sie strebte insbesondere an, die Zimmer auch solchen Gästen zu überlassen, die keine Veranstaltungen zur politischen Bildung besuchen (andere Gäste). Die Stiftung richtete fortan den gesamten Tagungs- und Verpflegungsbetrieb verstärkt touristisch-kommerziell aus.

Der Bundesrechnungshof stellte erstmalig im Jahre 1998 fest, dass die Bildungsstätte mit Veranstaltungen zur politischen Bildung nicht hinreichend ausgelastet war. Bezogen auf die Gesamtzahl möglicher Teilnehmertage schwankte die Auslastung mit solchen Bildungsveranstaltungen nach den eigenen Berechnungen der Stiftung zwischen rd. 23 % im Jahre 1994 und rd. 41 % im Jahre 2001. Um die Bildungsstätte besser auszulasten, bot sie die Räumlichkeiten verstärkt anderen Gästen an. In kei-

nem dieser Jahre überstieg die Gesamtauslastung der Bildungsstätte (Veranstaltungsgäste und andere Gäste) 85 %.

Der Bundesrechnungshof forderte das Bundesministerium im Jahre 1998 auf, die Rückforderung der im Zusammenhang mit dem Erwerb der Liegenschaft und dem Ausbau der Gebäude gewährten Zuwendungen zu prüfen. In den sich anschließenden Verhandlungen mit dem Bundesministerium erklärte sich die Stiftung im Juni 1999 bereit, die Liegenschaft zu verkaufen. Das Bundesministerium und die Stiftung erkannten an, dass ein wirtschaftlicher Betrieb der Bildungsstätte für Zwecke der politischen Bildung nicht möglich war.

In einem vom Bundesministerium im Februar 2000 eingeholten Wertgutachten wird der Verkehrswert der Liegenschaft auf rd. 5,8 Mio. Euro geschätzt. Die Stiftung beauftragte einen international tätigen Grundstücksmakler mit dem Verkauf. Bis zum August 2001 fand der Grundstücksmakler zu dem festgelegten Verkehrswert jedoch keinen Interessenten. Das Bundesverwaltungsamt, das nunmehr für die Angelegenheit zuständig war, forderte die Stiftung auf, die Liegenschaft im öffentlichen Bieterverfahren zu veräußern. Die Stiftung ging darauf aber nicht ein. Noch im September 2001 hielt der Grundstücksmakler es für möglich, die Liegenschaft zu einem Kaufpreis zwischen 3 Mio. Euro und 3,6 Mio. Euro vermitteln zu können.

Ein Angebot der Stiftung, die bisherige Zweckbindung der Bildungsstätte gegen Zahlung eines Ablösebetrages von etwa 1 Mio. Euro aufzuheben, lehnte das Bundesministerium im November 2001 ab. Es stützte sich hierbei auf seine Bewirtschaftungsgrundsätze. Nach diesen hat eine Stiftung im Falle der Zweckentfremdung von Zuwendungen für den Erwerb einer Liegenschaft oder für Baumaßnahmen dem Bund einen Ausgleich zu leisten. Die Stiftung muss danach den Teil des Verkehrswertes ersetzen, der dem Anteil des Bundeszuschusses an den Gesamtgestehungskosten entspricht. Das Bundesministerium unterließ es, entsprechend den Bewirtschaftungsgrundsätzen die Höhe des Ausgleichs zu ermitteln und die Stiftung zur Zahlung des Erstattungsbetrages aufzufordern.

Überdies gewährte das Bundesministerium der Stiftung im gesamten Förderzeitraum jährlich weitere Zuwendungen. Diese durften nur für Ausgaben verwendet werden, die der gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit dienen und den Betrieb der Bildungsstätte sichern. Die seit dem Jahre 1994 überwiegende Nutzung der Bildungsstätte durch andere Gäste veranlasste das Bundesministerium nicht, die Zuwendungen für den nicht zweckentsprechenden Betrieb der Bildungsstätte zurückzufordern.

6.2

Die durch Zuwendungen geförderte Bildungsstätte ist über mehrere Jahre nicht zweckentsprechend genutzt worden. Von einer zweckentsprechenden Verwendung der aufwendig erstellten Bildungsstätte konnte das Bundesministerium bei einer überwiegenden Nutzung durch andere Gäste nicht ausgehen. In allen vom Bundesrechnungshof geprüften Jahren hatte die Anzahl anderer Gäste die der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Maßnahmen zur politischen Bildung überwogen. Aufgrund der zweckwidrigen Verwendung der für Erwerb und Ausbau gewährten Zuwendungen hätte das Bundesministerium entsprechend den Bewirtschaftungsgrundsätzen die Höhe des Ausgleichs ermitteln und die Stiftung zur Zahlung des Erstattungsbetrages auffordern müssen. Das Bundesministerium hätte spätestens dann handeln müssen, als es erkannte, dass die Stiftung ein öffentliches Bieterverfahren nicht durchführen wollte und damit ihr fehlendes Interesse an einer zügigen Veräußerung der Liegenschaft zu erkennen gab.

Desgleichen hätte das Bundesministerium die für den Betrieb der Bildungsstätte gewährten Zuwendungen zurückfordern müssen, soweit diese nicht für Zwecke der gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit verwendet wurden.

6.3

Das Bundesministerium hat keine Einwände gegen die dargestellte Auslastung der Bildungsstätte erhoben. Es hat insbesondere die Auffassung geteilt, dass die Bildungsstätte nicht zweckentsprechend genutzt worden war. Es hat aber den Vorwurf zurückgewiesen, ein Rückforderungsverfahren nicht zügig genug eingeleitet zu haben. Nach dem Beschluss der Stiftung, die Liegenschaft zu verkaufen, habe das Bundesministerium im Rahmen seiner Möglichkeiten alles getan, den Verkauf zu fördern. So habe es unverzüglich ein Wertgutachten in Auftrag gegeben und nach dessen Vorlage die Stiftung nachdrücklich zum Verkauf der Liegenschaft sowie zum Nachweis ihrer Verkaufsbemühungen angehalten. Aufgrund der Besonderheiten der Liegenschaft habe mit einem kurzfristigen Verkauf nicht gerechnet werden können. Daher habe das Bundesverwaltungsamt erstmals im August 2001 von der Stiftung die Durchführung eines Bieterverfahrens gefordert. Nachdem die Stiftung das ablehnte, habe das Bundesministerium in zahlreichen Gesprächen, zuletzt im Juni 2003 durch seinen Staatsekretär, gegenüber der Stiftung auf eine „Lösung des Problems“ gedrängt.

6.4

Angesichts der zögerlichen Verkaufsverhandlungen der Stiftung hätte sich das Bundesministerium früher mit der Frage befassen müssen, in welcher Höhe die für den Erwerb und den Ausbau der Bildungsstätte gewährten Zuwendungen angesichts der zweckwidrigen Nutzung hätten erstattet werden müssen. Der in den Bewirtschaftungsgrundsätzen vorgesehene Ausgleich bei einer zweckwidrigen Nutzung ist nicht abhängig von der Veräußerung der Liegenschaft. Das Bundesministerium hätte den Ausgleich daher unabhängig von den Verkaufsbemühungen der Stiftung durchsetzen müssen. Insoweit hätte es auf die hierfür eingetragene Grundschuld zurückgreifen können.

Die für den Betrieb der Bildungsstätte gewährten Zuwendungen hätte das Bundesministerium spätestens dann zurückfordern müssen, als es erfuhr, dass die Bildungsstätte überwiegend durch andere Gäste genutzt wird. Die jährlichen Zuwendungen für den Betrieb hätte es an dem Umfang der zweckentsprechenden Nutzung der Bildungsstätte ausrichten müssen.

Das Bundesministerium sollte künftig Einrichtungen zur politischen Bildung nicht fördern, wenn absehbar ist, dass sie bei zweckentsprechender Nutzung nicht wirtschaftlich betrieben werden können.

Schließlich sollte das Bundesministerium bei der Bewilligung von Zuwendungen an parteinahe Stiftungen für den Erwerb und Ausbau von Liegenschaften gemäß den Verwaltungsvorschriften Nr. 4.2.3 zu § 44 BHO festlegen, für welchen Zeitraum diese zweckentsprechend genutzt werden müssen.

7 Verstöße gegen das Zuwendungsrecht bei der Förderung von Lehrgangs-, Trainings- und Wettkampfmaßnahmen der Bundessportfachverbände (Kapitel 0602 Titel 684 11)

7.0

Das Bundesministerium des Innern finanziert im Rahmen der Spitzensportförderung des Bundes auch die in den Jahresplanungen der Bundessportfachverbände vorgesehenen Lehrgangs-, Trainings- und Wettkampfmaßnahmen. Es missachtete in einer Vielzahl von Fällen, dass die staatliche Förderung gegenüber den eigenen Finanzmitteln der Verbände nachrangig ist. Darüber hinaus beachtete es andere zuwendungsrechtliche Bestimmungen nicht ausreichend und nahm grundsätzliche Klärungen nicht vor.

7.1

Im Rahmen der Spitzensportförderung stellt das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) 48 Bundessportfachverbänden jährlich Haushaltsmittel für Lehrgangs-, Trainings- und Wettkampfmaßnahmen überwiegend im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung zur Verfügung. Im Jahre 2002 wendete es dafür rd. 16 Mio. Euro auf. Die Projektfördermittel werden für Sportfördermaßnahmen auf der Grundlage von Jahresplanungen der Verbände gewährt, die diese zuvor mit dem Deutschen Sportbund abstimmen. Wie zuletzt im 10. Sportbericht der Bundesregierung vom 20. Juni 2002 (Bundestagsdrucksache 14/9517, S. 15) dargelegt, können die Verbände die Förderung des Bundes nach dem haushaltsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz erst dann in Anspruch nehmen, wenn sie zuvor ihre eigenen Finanzierungsmöglichkeiten voll ausgeschöpft haben.

Der Bundesrechnungshof prüfte das Förderverfahren und insbesondere die Eigenbeteiligung der Bundessportfachverbände an der Finanzierung der in den Jahresplanungen festgelegten Fördermaßnahmen und stellte dabei fest:

- Das Bundesinteresse an der Förderung und/oder die Zulässigkeit der Förderung nach den Förderkriterien des Bundes waren in keinem Fall schriftlich dokumentiert.
- Die Antragsteller mussten nicht erklären, dass sie die zu fördernden Maßnahmen noch nicht begonnen hätten. Dadurch wurden regelmäßig bereits begonnene oder sogar abgeschlossene Vorhaben finanziert.
- Das Ergebnis der Prüfung des Antrags, der Rückzahlbarkeit, der Höhe der Zuwendung und der Finanzierungsart wurde nicht vermerkt.

Insbesondere lagen eine Förderrichtlinie sowie transparente Kriterien, wie die Eigenmittel der Bundesportfachverbände bei der Finanzierung berücksichtigt werden, nicht vor. In der Regel übernahm das Bundesministerium die von den Bundessportfachverbänden in den Finanzierungsgesprächen „angebotenen“ Eigenmittel, auch wenn Einnahmen und liquides Vermögen, wie z. B. Wertpapiere, in größerem Umfang vorhanden waren. Dabei wurden so genannte Sockelbeträge jährlich fortgeschrieben.

Generell billigte das Bundesministerium den Verbänden eine „Liquiditätsreserve“ in Höhe von vier Zwölfteln des die allgemeine Verbandsarbeit betreffenden ordentlichen Haushalts zu. Eine Begründung für die Notwendigkeit und Höhe dieser Reserve fand sich in den Akten nicht. Für die in den Jahresplanungen festgelegten Fördermaßnahmen konnten die Verbände die Bundesmittel regelmäßig ab Jahresbeginn abrufen.

Überstiegen die tatsächlichen Einnahmen der Bundessportfachverbände im Laufe eines Jahres die geplanten Einnahmen, beließ das Bundesministerium ihnen diese nahezu ohne Anrechnung auf die gewährten Zuwendungen. Bis zu zwei Drittel der Mehreinnahmen konnten die Verbände zur Auffüllung ihrer Betriebsmittelrücklagen verwenden, ein Drittel wurde zur Finanzierung von Aufgaben der Verbände im Bereich des Leistungssports herangezogen. Die Verfahrensweise des Bundesministeriums führte in einem Fall dazu, dass von Mehreinnahmen von rd. 4,9 Mio. Euro nur 61 355 Euro zur Finanzierung der in der Jahresplanung festgelegten Fördermaßnahmen verwendet wurden. Weitere rd. 0,9 Mio. Euro verminderten – allerdings erst in nachfolgenden Jahren – Bundeszuwendungen in anderen Sportförderbereichen.

Bei der Prüfung der Abwicklung der Zuwendungen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass ein Bundessportfachverband, der zu mehr als 50 % aus Bundesmitteln finanziert wurde, leitende Beschäftigte durch die Höhe der Vergütung, Prämien und andere zusätzliche Leistungen besser stellte als vergleichbare Bundesbedienstete. Derselbe Verband bezahlte Aufwendungen für Bewirtung, Transport und Übernachtung, die so nicht im Bundesreisekostengesetz vorgesehen sind. Bei einem anderen Verband traten zudem Unregelmäßigkeiten bei der Abrechnung von Leistungen an das Trainingspersonal sowie an die Athletinnen und Athleten auf. Die Ausgaben der Zuwendungsempfänger ließen sich teilweise nicht mit vertretbarem Aufwand dem Zuwendungszweck zuordnen.

Das vom Bundesministerium mit der Verwendungsnachweisprüfung beauftragte Bundesverwaltungsamt hatte mehr als 40 % der in den Haushaltsjahren 1994 bis 2000 an die Verbände ausgezahlten Zuwendungen nicht geprüft. Dies entsprach einem Finanzvolumen von rd. 62 Mio. Euro.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium die Voraussetzungen für die Gewährung der Zuwendungen nicht nachweislich geprüft hat. Auch durften grundsätzlich die bereits begonnenen und erst recht die schon beendeten Vorhaben nicht mehr gefördert werden, weil insofern die öffentlichen Mittel für die Finanzierung nicht notwendig waren. Vor allem fehlte es aber an transparenten Kriterien, die eine verlässliche Grundlage für die in der Bundeshaushaltsordnung geforderte und auch im aktuellen Sportbericht der Bundesregierung hervorgehobene Berücksichtigung der eigenen finanziellen Mittel der Zuwendungsempfänger bieten könnten. Die derzeitige Verfahrensweise, bei der die Anrechnung von Eigenmitteln im Wesentlichen vom Bilanzierungs- und Verhandlungsgeschick der Zuwendungsempfänger abhängt, führt zur Ungleichbehandlung und beachtet den in der Bundeshaushaltsordnung geregelten Subsidiaritätsgrundsatz nicht ausreichend. Für die den Verbänden zugestandene „Liquiditätsreserve“ gibt es haushaltsrechtlich keine Grundlage. Sie ist auch für die Abwicklung der im Rahmen der Jahresplanung geförderten Maßnahmen nicht notwendig, da die dafür benötigten Mittel regelmäßig abgerufen werden können. Es ist gleichfalls nicht gerechtfertigt, den Verbänden Mehreinnahmen vollständig zu belassen, auch wenn sie diese zu einem Drittel für ihren Leistungssportbereich verwenden. Nach den zuwendungsrechtlichen Vorschriften sind in solchen Fällen die eigenen Mittel zur Verminderung der dem Zuwendungsempfänger überlassenen öffentlichen Mittel zu verwenden. Im Hinblick auf die jährliche Fortschreibung der Sockelbeträge und die geförderten Maßnahmen stellen die Zuwendungen tatsächlich „quasi-institutionelle“ Förderungen dar.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof Verstöße gegen das Besserstellungsverbot, andere Abrechnungsmängel und nicht prüfbare Verwendungsnachweise beanstandet. Das Bundesministerium sollte daher verstärkt Wert auf eine ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahmen und den Nachweis der Mittelverwendung legen. Besonders bedenklich erscheinen dabei sowohl die Höhe des ungeprüften Finanzvolumens als auch – insbesondere im Hinblick auf die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen – die Zeitspanne der ungeprüften Jahre.

7.3

Das Bundesministerium hat für die Zukunft in Aussicht gestellt, Förderentscheidungen besser zu dokumentieren und zeitnah vor Beginn der Maßnahmen zu bewilligen. Die Eigenmittelprüfung beschränkt sich nach Angabe des Bundesministeriums auf eine Schlüssigkeitsprüfung. Dies sei unter Abwägung der Notwendigkeiten des Haushaltsrechts mit dem Gebot der wirtschaftlichen Antragsbearbeitung auch hinnehmbar. Es werde aber prüfen, ob künftig in geeigneten Fällen rückzahlbare Zuwendungen gewährt werden und weitergehende Klarstellungen durch Förderrichtlinien möglich seien. Eine Liquiditätsreserve hält das Bundesministerium weiterhin für notwendig, da auch ein optimaler Zuwendungsablauf nicht alle wirtschaftlichen Risiken eines Bundessportfachverbandes abdecken könne. Bei der Verwendung von Mehreinnahmen hält das Bundesministerium seine Verfahrensweise in dem dargestellten Einzelfall für gerechtfertigt. Im Ergebnis hätten 60 % der Mehreinnahmen zwar nicht die Bundesausgaben für die in der Jahresplanung festgelegten Fördermaßnahmen vermindert, sie seien aber für weitere vom Bund geförderte Bereiche des Leistungssports eingesetzt worden.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass wegen der Vielzahl geförderter Bundessportfachverbände und der Notwendigkeit, einen kontinuierlichen Trainings-, Lehrgangs- und Wettkampfbetrieb zu gewährleisten, Projektförderungen in vielen Fällen en bloc bewilligt wurden. Dies sei vertretbar, weil die Finanzsituation der Mehrzahl der Bundessportfachverbände keinen erheblichen Schwankungen unterworfen sei. Außerdem könnten aus den laufenden Verwendungsnachweisprüfungen des Bundesverwaltungsamtes jeweils Konsequenzen für die nächste Bewilligung gezogen werden. Die Sockelbeträge seien nicht Ausdruck eines Förderautomatismus, sondern sollten für einen olympischen Förderzyklus Planungssicherheit gewährleisten.

Das Bundesministerium will künftig auch stärker auf Einhaltung des Besserstellungsverbots achten und Überzahlungen zurückfordern. Hinsichtlich der bei einem Verband festgestellten Unregelmäßigkeiten hat es auf die inzwischen eingeleiteten staatsanwaltlichen Ermittlungen und die Bemühungen des Verbandes um mehr Transparenz verwiesen. Auf die Einhaltung der Bestimmungen zum Nachweis der Verwendung werde das Bundesverwaltungsamt stärker achten. Es habe auch zugesagt, die Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise zügig abzubauen. Allerdings könne diese Prüfung vor dem Hintergrund der kontinuierlichen Förderung zurückstehen.

7.4

Soweit das Bundesministerium inzwischen Maßnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel bei der Bewilligung und Abwicklung der Zuwendungen eingeleitet oder in Aussicht gestellt hat, bleibt der Erfolg der Maßnahmen abzuwarten.

Eine auf die Schlüssigkeit der Angaben beschränkte Prüfung bei der Feststellung der Eigenmittel der Bundessportfachverbände erfüllt nicht die Anforderungen des Subsidiaritätsgrundsatzes. Da keine einheitlichen Bewertungskriterien vorliegen, kommt es zu Zufallsergebnissen, die auch mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz nicht vereinbar sind. Die Anerkennung von Rücklagen, wie

dies bei der Liquiditätsreserve der Fall ist, ist im Rahmen von Projektförderungen systemfremd, da sich die Förderung auf konkret zu bestimmende Maßnahmen und Ausgaben beziehen muss. Überdies gehört die Sicherung der allgemeinen, nicht im Spitzensportbereich liegenden Aufgaben der Verbände nicht zu den förderfähigen Maßnahmen. Entsprechendes gilt für die Verwendung nachträglich anfallender Mehreinnahmen, die die Verbände im Gegensatz zu anderen Zuwendungsempfängern bisher weitgehend behalten dürfen. Wenn das Bundesministerium meint, es reiche aus, wenn zusätzliche Einnahmen zu einem Teil dem Spitzensport – wenn auch nicht den konkret geförderten Maßnahmen – zugute kommen, verkennt es in entscheidender Weise die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips.

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Praxis des Bundesministeriums, Projektförderungen en bloc zu entscheiden, in seiner Annahme bestätigt, dass die Förderung einen gewissen Automatismus und damit einen „quasi-institutionellen“ Charakter angenommen hat.

Auch die Auffassung des Bundesministeriums, vor dem Hintergrund der kontinuierlichen Förderung könne die Verwendungsnachweisprüfung zurückstehen, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Vielmehr wäre es gerade für die Entscheidung über anschließende Fördermaßnahmen wichtig, das Ergebnis der Verwendung der Zuwendung zu kennen. Überdies entfällt dadurch die vom Bundesministerium angeführte Begründung für sein Verfahren, Projektförderungen en bloc zu entscheiden.

7.5

Das Bundesministerium wird für die Zukunft sicherzustellen haben, dass die Förderentscheidungen sämtlichen Fördervoraussetzungen – insbesondere dem Subsidiaritätsgrundsatz – Rechnung tragen. Im Interesse einer Gleichbehandlung der Bundessportfachverbände und als Entscheidungshilfe für die Bewilligungsverfahren sollte das Bundesministerium eine Förderrichtlinie erarbeiten. Dort sollte es u. a. die Kriterien für die Feststellung des Bundesinteresses, die Berücksichtigung der von den Zuwendungsempfängern einzubringenden Eigenmittel und für die Höhe der Bundeszuwendung transparent darlegen. Darüber hinaus wird das Bundesministerium dafür Sorge tragen müssen, dass die getroffenen Entscheidungen schriftlich begründet und die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendungen regelmäßig geprüft wird.

8 Bedarf an Patrouillenbooten des Bundesgrenzschutzes zu hoch angesetzt
(Kapitel 0625)

8.0

Das Bundesministerium des Innern hat in seiner „Maritimen Einsatzkonzeption für den Bundesgrenzschutz“ den Bedarf an Patrouillenbooten zu hoch angesetzt. Statt sechs genügen dem Bundesgrenzschutz vier hochseetaugliche Patrouillenboote. Das Bundesministerium des Innern kam zu dem überhöhten Bedarf, weil es die Zahl der notwendigen Patrouillenfahrten für die östliche Ostsee falsch ermittelt hatte.

8.1

Zur besseren Koordinierung sind die Boote des Bundesgrenzschutzes See (BGS-See), der Bundeszollverwaltung (BZV), der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes sowie der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung seit dem Jahre 1994 im Koordinierungsverbund „Küstenwache“ mit zwei Lage- und Einsatzzentralen zusammengefasst. Sie behalten grundsätzlich ihre ursprünglichen Aufgaben bei. Durch die „Küstenwache“ sollen der Bootseinsatz, der Informationsaustausch und die gegenseitige Unterstützung verbessert werden. In diesem Verbund nimmt der BGS-See im deutschen Küstenmeer innerhalb der „12-sm-Zone“ grenzpolizeiliche Aufgaben und auch zollrechtliche Aufgaben wahr. In der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), die sich an das Küstenmeer seewärts anschließt, hat der BGS-See im Wesentlichen allgemeinpolizeiliche, schifffahrts- und umweltpolizeiliche Aufgaben.

Im Jahre 1999 verfügte der BGS-See über insgesamt neun hochseetaugliche Patrouillenboote verschiedener Länge, um seine Aufgaben zu erfüllen. Daneben setzte er Polizeihubschrauber der BGS-Fliegergruppe zur Seeraumüberwachung ein. Ergänzend übernahm auch die BZV mit zehn Booten innerhalb des Küstenmeeres grenzpolizeiliche Aufgaben.

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hatte im Jahre 1999 eine „Maritime Einsatzkonzeption für den Bundesgrenzschutz“ (Einsatzkonzeption) in Kraft gesetzt. Darin hatte es die Anzahl der notwendigen Patrouillenfahrten (Bestreifungsdichte) in den drei Einsatzabschnitten Nordsee, Ostsee-West und Ostsee-Ost festgelegt. Grundlage dafür war eine Analyse der grenzpolizeilichen, umweltdeliktbezogenen und schifffahrtspolizeilichen Lagen. Die höchste Bestreifungsdichte setzte das Bundesministerium für den Abschnitt Ostsee-Ost fest und begründete dies damit, dass dieser Abschnitt einen Schwerpunkt der illegalen Einreise bilde.

Auf der Grundlage der von ihm festgelegten Bestreifungsdichten und weiterer Faktoren (durchschnittliche Patrouillengeschwindigkeit der Boote und Länge der Seegrenze im jeweiligen Einsatzabschnitt) hatte das Bundesministerium dann den Gesamtbedarf an Jahreseinsatzstunden für die drei Einsatzabschnitte ermittelt. Davon entfiel mehr als die Hälfte auf den Einsatzabschnitt Ostsee-Ost. Vom Gesamtbedarf zog es die durch Hubschrauberflüge und BZV-Boote abgedeckten Streifen der BGS-Boote ab. Darauf aufbauend berechnete das Bundesministerium unter Berücksichtigung der Ausfallzeiten der Boote, z. B. durch Werftliege- und Einsatzablösungszeiten, einen Bedarf von insgesamt sechs Patrouillenbooten.

Dieser Bedarf sollte durch drei neue Patrouillenboote der 60 m-Klasse und drei vorhandene Boote (zwei 50 m-Boote und ein 60 m-Boot) abgedeckt werden.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat das Berechnungsverfahren kritisch bewertet. Er hat sich u. a. dafür ausgesprochen, nicht allein die Länge der Seegrenze für die Berechnung der Streifendauer heranzuziehen, sondern die gesamte Fläche des zu überwachenden Küstenmeeres und der AWZ in Ansatz zu bringen. Dadurch ließen sich rd. 12 % der notwendigen Jahreseinsatzstunden einsparen.

Ferner hat der Bundesrechnungshof die Einschätzung des Bundesministeriums bezweifelt, der Einsatzabschnitt Ostsee-Ost sei Schwerpunkt der illegalen Einreise. Das Bundesministerium konnte seine Einschätzung nicht durch eine entsprechende Anzahl von Aufgriffen oder andere Erkenntnisse belegen. Vielmehr hatte der BGS-See in seinem Tätigkeitsbericht für das Jahr 2000 selbst festgestellt, dass es seit dem Sommer 1995 im gesamten Ostseeraum keine belegbaren Erkenntnisse über illegale Migrationsbewegungen aus dem osteuropäischen Raum auf dem Seeweg gegeben habe.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof die Notwendigkeit einer überlappenden Ablösung der Boote im Einsatzraum und die dafür vom Bundesministerium vorgesehenen Einsatzstunden infrage gestellt, da durch Hubschrauber und Zollboote bei entsprechender Koordination eine ausreichende Präsenz in diesen Zeiträumen hergestellt werden kann. Auch hat er die Ausfälle durch Werftliegezeiten anhand der Einsatzstatistiken des BGS niedriger bewertet.

Insgesamt gelangte der Bundesrechnungshof zu einem Bedarf von vier BGS-Patrouillenbooten. Zwei Boote und fünf Mannschaften könnten so eingespart werden. Dadurch würden sich auch die Vorhalte- und Personalkosten um jährlich 5,3 Mio. Euro verringern.

8.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Bestreifungsdichte im Einsatzabschnitt Ostsee-Ost berechtigt ist: Es habe die Jahresstunden zu hoch angesetzt, weil nicht die Grenzlänge, sondern die zu überwachende Fläche zähle und der Abschnitt nicht in dem Maße Schwerpunkt der illegalen Einreise sei, wie von ihm ursprünglich angenommen. Gleichzeitig hat es darauf hingewiesen, dass die ausschließlich rechnerisch begründeten und an wirtschaftlichen Gesichtspunkten orientierten Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes polizeiliche Erfordernisse und polizeitaktische Notwendigkeiten nicht im gebotenen Umfang berücksichtigten. Das Bundesministerium hat erklärt, es habe mit einer Überarbeitung seiner Konzeption begonnen, weil sich die Lagebeurteilung verändert habe (Zunahme des Schiffsverkehrs, saisonbedingtes Sportaufkommen und terroristische Bedrohung). Dabei seien die Anregungen des Bundesrechnungshofes soweit berücksichtigt, wie dies aus polizeilicher Sicht vertretbar sei.

Das Bundesministerium setzte nunmehr einen Grundbedarf für die Basisüberwachung fest (ganzjährige Präsenz eines Bootes für jeden Einsatzabschnitt) und rechnete Zusatzbedarf für Sonderaufgaben (z. B. Schutz von Nukleartransporten, sportliche Großveranstaltungen) und für Ablösezeiten hinzu. Das Bundesministerium ermittelte hieraus einen gegenüber seiner bisherigen Konzeption um rd. 40 % niedrigeren Gesamtbedarf an Jahreseinsatzstunden.

Das Bundesministerium hat hiervon jedoch entgegen seiner bisherigen Konzeption keinen Abzug mehr für eine Entlastung durch Zollboote und Hubschrauberstreifen in Ansatz gebracht und dies u. a. damit begründet, dass sich die Zollboote in der Regel nicht im grenznahen Raum, sondern im Bereich der Binnenschifffahrt aufhielten und daher nicht zur Entlastung der Grenzüberwachung beitrügen. Anders als ursprünglich angenommen, sei durch die Zollboote kein Entlastungseffekt eingetreten, der eine Anrechnung für den Aufgabenbereich des BGS zuließe. Auch eine Anrechnung von Hubschraubereinsatzzeiten auf den Bedarf an Seebetriebsstunden für die Patrouillenboote komme nicht in Betracht. Die BGS-Hubschrauber würden ergänzend zu den Bootsstreifen eingesetzt, könnten diese aber nicht ersetzen. Die Einsatzräume auf See würden grundsätzlich im Verbund dieser beiden Einsatzmittel überwacht. Unterschiedliche Einsatzmöglichkeiten und -grenzen ließen schon konzeptionell eine gleichrangige Bewertung von Booten und Hubschraubern nicht zu.

Die Ablösung der BGS-Boote auf See mit einem gegenüber der ursprünglichen Konzeption reduzierten Zeitansatz sei notwendig, da die grenz- und schifffahrtspolizeiliche Lage die ständige Präsenz der Einsatzboote erfordere. Eine vom Bundesrechnungshof bei seinen Überlegungen in Kauf genommene zeitweise „Entblößung“ der Einsatzabschnitte durch Boote des BGS sei aus präventiv-polizeilichen Gründen nicht vertretbar. Eine Kompensation durch die Zollboote sei nicht möglich. Da die kleineren Zollboote nur einen Einwachenbetrieb praktizierten, führen sie täglich einen Hafen an und hätten deshalb eine geringere Präsenz auf See.

Die vom Bundesrechnungshof aus den Einsatzstatistiken der vergangenen Jahre ermittelten Ausfallzeiten aufgrund von Werftarbeiten an den Booten hat das Bundesministerium für zu niedrig gehalten und dies u. a. damit begründet, dass die komplexe Technik der drei Neubau-Boote und der drei modernisierten Boote aus dem Bestand gegenüber der Technik bei den bisherigen Booten aufwendiger in der Wartung sei. Das Bundesministerium hat jedoch anerkannt, dass die von ihm getroffenen früheren Festlegungen des Wartungsumfanges auf der Grundlage geringer Erfahrungen abgeleitet wurden. Es hat sich deshalb bereit erklärt, den tatsächlichen Umfang der nun angesetzten Ausfallzeiten bis zum Jahre 2005 zu evaluieren.

Insgesamt hat sich aus Sicht des Bundesministeriums auch nach seiner neuen Einsatzkonzeption weiterhin ein Bedarf an sechs BGS-Patrouillenbooten ergeben (zu den Einzelheiten vgl. die vom Bundesrechnungshof erstellte **Tabelle**).

Tabelle

Berechnungsmodelle Bundesministerium und Bundesrechnungshof

Bedarf in Stunden/Jahr	**BMI**	**BRH**
Bedarfsberechnung BMI auf Basis der Grenzlänge	0	55 011
Setzung: Basisbedarf	+ 26 280	0
Ablösezeiten	+ 1 095	0
Abzug für Flächenberechnung und Nichtanerkennung Mehrbedarf Ostsee-Ost wegen illegaler Einreise	0	– 17 990
Zusatzbedarf Sonderaufgaben	+ 5 328	+ 5 328
Summe Brutto-Bedarf	**32 703**	**42 349**
Entlastung der BGS-Boote in Stunden/Jahr		
... durch Hubschrauber des BGS	0	– 16 000
... durch Boote des Zolls	0	– 9 864
Summe Netto-Bedarf	**32 703**	**16 485**
Einsatzzeit pro BGS-Boot in Stunden/Jahr		
Brutto-Einsatzzeit pro Boot	8 760	8 760
Werftzeiten	– 2 815	– 2 815
Netto-Einsatzzeit pro Boot in Stunden/Jahr	**5 945**	**5 945**
Notwendige Boote (rechnerisch)	5,50	2,77
Notwendige Boote (faktisch, aufgerundet)	**6**	**4**

8.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium zwar den Gesamtbedarf an Streifenfahrten entgegen seinen früheren Berechnungen deutlich gesenkt hat. Er kann der jetzigen Bedarfsberechnung aber nicht folgen.

Das Bundesministerium hat zwar eingeräumt, dass die Bestreifungsdichte nicht nur nach dem Kriterium Grenzlänge, sondern auch nach der zu überwachenden Fläche zu ermitteln ist, und eine doppelt so intensive Bestreifungsdichte im Einsatzabschnitt Ostsee-Ost gegenüber dem Einsatzabschnitt Ostsee-West polizeitaktisch nicht begründet ist.

Nunmehr ermittelt es den Bedarf an Booten, indem es im Wege der „Setzung“ davon ausgeht, dass für jeden Einsatzabschnitt ein Boot für die „Basisüberwachung“ benötigt wird. Diesem so gegriffenen Bedarf fügt es zusätzliche Stunden für Schwerpunktüberwachung hinzu. Ein gesetzter Bedarf darf aber nicht durch weitere rechnerisch ermittelte Aufgaben erhöht werden. Dies wäre nur zulässig, wenn der gesamte Bedarf (ggf. annähernd) rechnerisch ermittelt und dargelegt würde. Dies hat das Bundesministerium nicht getan.

Eine Entlastung durch die Zollboote und die Hubschrauber hält der Bundesrechnungshof entgegen der Auffassung des Bundesministeriums nach wie vor für gegeben. Nach Auskunft der BZV nehmen die zur „Küstenwache“ gehörenden Zollboote ihre originären Aufgaben im Küstenmeer und entlang der Grenze des Küstenmeeres zur offenen See hin wahr. Langfristiges Ziel des Aufgabenverbundes Küstenwache war es u. a., durch eine koordinierte Bestreifung der BGS-Boote, Zollboote und BGS-Hubschrauber einen optimierten Einsatz des Überwachungs- und Vollzugspersonals zu erreichen, Doppelarbeit zu vermeiden sowie Synergieeffekte und Einsparungen zu erzielen. Die Darstellung des Bundesministeriums, der Koordinierungsverbund bringe keine Entlastungseffekte und für die Ablösung der BGS-Boote seien zusätzliche Jahresstunden anzusetzen (vgl. **Tabelle**), stellt den Sinn der

Koordination der Streifenfahrten insgesamt infrage und berücksichtigt nicht, dass der Zoll zehn Boote in der Küstenwache im Einsatz hat.

Nach den Unterlagen des BGS-See haben die BGS-Hubschrauber in den Jahren 1998 bis 2001 mehr als 90 % ihrer im Wesentlichen umweltbezogenen Ermittlungen ohne unterstützenden Bootseinsatz selbstständig abgeschlossen. Es ist davon auszugehen, dass das gleiche Verhältnis auch für die weniger bedeutsamen Feststellungen gilt, über die keine Aufzeichnungen geführt werden. Der Bundesrechnungshof geht daher weiterhin davon aus, dass die Hubschrauber als eigenständige Einsatzmittel zu werten sind, die neben einer Ergänzung auch zu einer Entlastung der BGS-Boote beitragen.

Da sich im Einsatzabschnitt Nordsee rechnerisch ein Bedarf von mehr als einem Boot ergibt, sind für die drei Einsatzabschnitte vier Boote erforderlich und die rechnerisch ermittelten 2,77 Boote (vgl. **Tabelle**) entsprechend aufzurunden. Durch die Aufrundung um mehr als ein Boot gewinnt der BGS-See die Einsatzkapazität von mehr als einem Boot hinzu. Diese verschafft ihm ein hohes Maß an Handlungsspielraum, um auf besondere Situationen reagieren zu können.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Einschätzung (zu den Einzelheiten vgl. die von ihm erstellte **Tabelle**), dass zwei Boote und fünf Mannschaften eingespart werden können. Da auch die ältesten Boote des BGS-See noch nicht aussonderungsreif sind, sollte bei den beiden überzähligen Booten geprüft werden, ob sie an das Bundesministerium der Finanzen abgegeben werden können. So würde auch der Zoll durch Aussonderung kleinerer Boote in die Lage versetzt, in der Nordsee mit größeren hochseegängigen Booten effizientere Streifenfahrten mit einer Dauer von fünf Tagen durchzuführen.

9 Geringer Stellenwert der Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung: Richtlinie auch vom Bundesgrenzschutz kaum beachtet
(Kapitel 0625)

9.0

Die Richtlinie zur Korruptionsprävention aus dem Jahre 1998 erlangte bisher nicht den gebotenen Stellenwert in der Bundesverwaltung. Auch der Bundesgrenzschutz hatte sie bisher nur schleppend und unvollständig umgesetzt. Korruptionsbeauftragte waren nicht bestellt oder unzureichend fortgebildet. Die Korruptionsgefährdung der einzelnen Aufgabenbereiche war nicht oder nicht plausibel bewertet. Große Aufgabengebiete wie der Polizeivollzugsdienst blieben unberücksichtigt. Bei der Auftragsvergabe unterblieben Maßnahmen der Korruptionsprävention.

9.1

Korruptionsdelikte im öffentlichen Bereich führen zu einem Vertrauensverlust in die Integrität der Verwaltung und fügen der Volkswirtschaft schwere finanzielle Schäden zu. Die Bundesregierung räumt der Korruptionsprävention und -bekämpfung einen hohen Stellenwert ein. Sie erließ am 17. Juni 1998 eine vom Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) erarbeitete „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ (Richtlinie).

Der Bundesrechnungshof prüfte querschnittlich die Organisation der Fach- und Dienstaufsicht zur Korruptionsprävention in allen Ressorts der Bundesregierung. Er stellte dabei fest, dass die Richtlinie nicht den gebotenen Stellenwert in der Bundesverwaltung erlangt hatte.

Die mit der Fach- und Dienstaufsicht betrauten Dienststellen kontrollierten nicht mit dem notwendigen Nachdruck, ob und wie die nachgeordneten Behörden die Richtlinie in die Praxis umsetzten. Sie nahmen Mängel bei der Umsetzung der Richtlinie und Verstöße gegen organisatorische Vorgaben hin, ohne hieraus Konsequenzen zu ziehen.

Die meisten Dienststellen des Bundes verteilten die Aufgaben der Korruptionsprävention auf mehrere Organisationseinheiten, ohne dass der notwendige Informations- und Erfahrungsaustausch geregelt oder dokumentiert war. Es war nicht festgelegt, wie bei Verdachtsfällen systematisch vorzugehen ist. Auch war nicht erkennbar, wer für diese Aufgabe zuständig und verantwortlich sein sollte. Die aufsichtsführenden Organisationseinheiten wiesen die Beschäftigten überwiegend formularmäßig auf Korruptionsgefahren und die Folgen korrupten Verhaltens hin. Sie gaben Vorgesetzten kaum Hinweise auf die sich aus der Richtlinie ergebenden Pflichten und Verantwortlichkeiten.

Der Bundesrechnungshof ergänzte seine Erkenntnisse aus der Querschnittsprüfung, indem er mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Magdeburg (Prüfungsamt) im Jahre 2001 die Korruptionsprävention im Bundesgrenzschutz prüfte. Dort stellte er insbesondere fest:

Die geprüften Dienststellen des Bundesgrenzschutzes hatten die Ansprechpartner für Korruptionsprävention (Korruptionsbeauftragte) teilweise mit erheblicher Verzögerung oder überhaupt nicht bestellt. Insbesondere die Ortsdienststellen des Bundesgrenzschutzes (Bundesgrenzschutz-Inspektionen) hatten keine Korruptionsbeauftragten benannt. Die Korruptionsbeauftragten waren auch nur unzureichend auf ihre Aufgabe vorbereitet. Nur wenige hatten eine entsprechende Fortbildungsveranstaltung besucht.

Es gab beim Bundesgrenzschutz keinen Informationsaustausch zwischen Korruptionsbeauftragten und Geheimschutzbeauftragten, da ihre Funktionen strikt getrennt wurden. So wurden die Geheimschutzbeauftragten in keinem Fall in Personalunion mit den Aufgaben eines Ansprechpartners für Korruptionsvorsorge betraut. Das Bundesministerium führte hierzu die Datenschutzregelungen im Sicherheitsüberprüfungsgesetz an, wonach es nicht möglich sei, Daten, die im Geheimschutzbereich gewonnen wurden, auch für die Korruptionsprävention zu nutzen.

Die von der Richtlinie vorgegebene Differenzierung in korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche unterblieb weitgehend. Soweit die geprüften Dienststellen danach unterschieden hatten, waren die Begründungen, die Kriterien und unterschiedlichen Bewertungen nicht nachvollziehbar. Überwiegend bewerteten die Dienststellen die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln als Merkmal für eine Korruptionsgefährdung. Die Besonderheiten des Polizeivollzugsdienstes oder die Mitarbeit von Bediensteten des Bundesgrenzschutzes in gemeinsamen Projekten mit der Wirtschaft wurden nicht in diese Betrachtungen einbezogen. Zudem wurde die Korruptionsgefährdung von Arbeitsgebieten nach organisatorischen Änderungen nicht erneut bewertet.

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge verstieß der Bundesgrenzschutz gegen vergaberechtliche Vorschriften und die Vorgaben der Richtlinie. Vorbereitung, Planung und Leistungsbeschreibung einerseits sowie Vergabe und Abrechnung der Beschaffungsvorhaben andererseits waren nicht getrennten Organisationseinheiten übertragen. Vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung wurde ohne Angabe von Gründen abgewichen. Der Bundesgrenzschutz prüfte nicht, ob bei Unternehmen Unzuverlässigkeit vorlag, die zu einem Ausschluss von der Vergabe hätte führen müssen.

In den Ausbildungseinrichtungen des Bundesgrenzschutzes wurden Lehrinhalte über Korruptionsprävention kaum vermittelt. Sie waren in den Ausbildungs- und Studienplänen auch nicht beschrieben. Kenntnisse über die Verhütung korrupten Handelns vermittelten die Dozenten nach eigenem Ermessen. Der Bundesgrenzschutz bildete auch seine Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten nicht in Korruptionsprävention aus, obwohl sie rd. 75 % aller Beschäftigten des Bundesgrenzschutzes stellten.

Die Richtlinie bestimmt, dass die oberste Dienstbehörde Sponsoring zugunsten einer Dienststelle zustimmen muss. Verschiedene Dienststellen des Bundesgrenzschutzes hatten Sponsoringleistungen ohne diese Zustimmung entgegengenommen.

9.2

Der Bundesrechnungshof hat den geringen Stellenwert, den die Richtlinie bisher in der Bundesverwaltung erlangt hatte, kritisiert. Nach seiner Auffassung sind dafür auch die festgestellten Mängel in der Dienst- und Fachaufsicht verantwortlich. Er hat der Bundesregierung Vorschläge unterbreitet, wie die Korruptionsprävention verbessert werden kann. Insbesondere müssen vorgesetzte Dienststellen ihre Dienst- und Fachaufsicht konsequenter ausüben. Sie müssen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Korruptionsprävention regeln und den erforderlichen Erfahrungs- und Informationsaustausch verstärken. Vorgesetzte sind ferner darauf hinzuweisen, dass es dauernde Führungsaufgabe ist, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Korruptionsgefährdungen zu sensibilisieren.

Beim Bundesgrenzschutz hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass die Richtlinie drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten nur unzureichend und lückenhaft umgesetzt war, wie sich schon bei der Bestellung der Korruptionsbeauftragten zeigte. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, wegen der Größe und räumlichen Verteilung der Dienststellen des Bundesgrenzschutzes auch in dessen Inspektionen Korruptionsbeauftragte zu bestellen. Er hat außerdem empfohlen, die Korruptionsbeauftragten in einem einheitlichen Verfahren zu bestellen und die Beschäftigten der Dienststellen regelmäßig über deren Aufgaben zu informieren. Die Korruptionsbeauftragten sollten ebenfalls regelmäßig Erfahrungen austauschen und fortgebildet werden.

Der Bundesrechnungshof hatte schon anlässlich seiner Prüfung der Korruptionsprävention in der Bundeswehr (Bemerkungen 2002, Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 52) das Bundesministerium aufgefordert zu überprüfen, ob die Regelungen des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes so gefasst werden können, dass zwischen Geheimschutz- und Korruptionsbeauftragten Informationen ausgetauscht und die Aufgaben auch in Personalunion wahrgenommen werden können. Anlässlich seiner Feststellungen beim Bundesgrenzschutz hat er diese Forderung wiederholt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Bundesgrenzschutz nicht die Korruptionsgefährdung des Polizeivollzugsdienstes überprüfte. Er hat gefordert, alle Aufgabenbereiche in den Dienststellen anhand schlüssiger und dokumentierter Kriterien zu prüfen und diese Prüfungen in regelmäßigen Abständen zu wiederholen. Dabei sollten die aufgetretenen Probleme bei der Unterscheidung zwischen gefährdeten und besonders gefährdeten Bereichen durch eine praxisgerechtere Fassung der Richtlinie gelöst werden.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesministerium im Rahmen seiner Dienst- und Fachaufsicht bei Beschaffungsverfahren nicht stärker auf die Ordnungsmäßigkeit achtete. Er hat empfohlen, alle Maßnahmen zu ergreifen, um die Transparenz der Beschaffungsvorgänge zu fördern. Dazu gehören vor allem die ordnungsgemäße Vergabe von Lieferungen und Leistungen und deren Dokumentation. Außerdem hat der Bundesrechnungshof empfohlen, zwischen dem Beschaffungsamt und den Dienststellen des Bundesgrenzschutzes wechselseitig Informationswege festzulegen über Umstände, die einen Wettbewerbsausschluss von Unternehmen rechtfertigen.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass die Beschäftigten zu wenig gegen Korruptionsgefährdungen sensibilisiert werden. Nach seiner Auffassung hat insbesondere die mangelnde Fortbildung der Fachlehrer, Dozenten und Korruptionsbeauftragten dazu geführt, dass diese nicht die ihnen zugedachte Multiplikatorfunktion in der Korruptionsprävention wahrnehmen. Er hat empfohlen, das Thema Korruptionsprävention umgehend in die Aus- und Fortbildungspläne aufzunehmen.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass das Bundesministerium keine Kenntnisse

über das Sponsoringverhalten im Bereich des Bundesgrenzschutzes hat. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, sich alle Sponsoringfälle zur Zustimmung vorlegen zu lassen, wie es die Richtlinie vorsieht.

9.3

Die Bundesregierung hat die Kritik und die Vorschläge zur Verbesserung der Fach- und Dienstaufsicht bei der Korruptionsprävention aufgegriffen und zugesagt, ihre Anstrengungen zur Umsetzung der Richtlinie zu verstärken. Erste Maßnahmen seien schon eingeleitet worden. Sie plane, den Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen den Ansprechpartnern für die Korruptionsprävention zu verbessern und Vorgesetzte stärker zu sensibilisieren. Zudem solle in der Aus- und Fortbildung die Korruptionsproblematik intensiver behandelt werden. Schließlich solle die Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung kurzfristig überarbeitet und präzisiert werden.

Die Prüfungsfeststellungen zum Bundesgrenzschutz hat das Bundesministerium weitgehend anerkannt. Es will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen und die Beanstandungen zum Anlass nehmen, die Schwachstellen zu überprüfen und die Korruptionsprävention im Bundesgrenzschutz zu verbessern.

So habe es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Bestellung von Korruptionsbeauftragten aufgegriffen und die Mittel- und Sonderbehörden des Bundesgrenzschutzes aufgefordert, diese in allen Ämtern, Abteilungen sowie in den Aus- und Fortbildungszentren des Bundesgrenzschutzes zu bestellen. Dabei sollen die Ämter in eigener Zuständigkeit entscheiden, ob in den Inspektionen Korruptionsbeauftragte zu bestellen sind. Die Bestellung solle schriftlich erfolgen; die Beschäftigten seien über die Person und die Aufgaben des Korruptionsbeauftragten zu informieren. Das Bundesministerium habe außerdem auf den notwendigen Erfahrungsaustausch der Korruptionsbeauftragten der einzelnen Dienststellen hingewiesen.

Das Bundesministerium hat ferner mitgeteilt, künftig die Korruptionsgefährdung aller Arbeitsgebiete zu prüfen. Ob es dabei noch nach korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereichen unterscheiden will, ist offen geblieben.

Das Bundesministerium hat zugesagt, künftig bei Beschaffungen auch die Richtlinie zu beachten. Es hat sich jedoch zum Informationsaustausch über die Zuverlässigkeit von Unternehmen nicht geäußert.

Das Thema Korruptionsprävention solle in die Studienpläne für den gehobenen und höheren Polizeivollzugsdienst aufgenommen werden. Auch die Fortbildungsangebote würden, der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgend, um das Thema Korruptionsvorsorge erweitert.

Das Bundesministerium hat auf den Entwurf einer „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen)“ hingewiesen und erklärt, nach dessen Inkrafttreten das Erteilen von Genehmigungen für Sponsoring zu regeln.

Einer Erweiterung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes hat das Bundesministerium indes nicht zugestimmt und dafür sowohl datenschutzrechtliche als auch fachliche Gründe angeführt. Erkenntnisse aus der Sicherheitsüberprüfung würden eher der „Ausforschung“ als der Korruptionsprävention dienen. Auch sehe es die für die Verfahren des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes notwendige Kooperation Dritter bei einer Datenweitergabe gefährdet.

9.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums die Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung verstärken will, indem sie insbesondere die Dienst- und Fachaufsicht verbessern und die Richtlinie überarbeiten will.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Bundesministerium künftig auch die Korruptionsprävention beim Bundesgrenzschutz verbessern will und dazu bereits erste Maßnahmen eingeleitet hat. Er ist allerdings der Auffassung, dass diese Bemühungen beschleunigt werden müssen. Er verweist auf die Vorbildfunktion, die das Bundesministerium gegenüber den anderen Ressorts hat.

In folgenden Teilaspekten der Korruptionsprävention im Bundesgrenzschutz sollten deshalb möglichst zeitnah wirksame Maßnahmen ergriffen werden:

- Einbeziehen der vollzugspolizeilichen Aufgabengebiete in die Bewertung korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete,
- Erarbeiten einer praxisgerechten Unterscheidung zwischen korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten,
- konsequentes Einhalten der vergaberechtlichen Vorschriften und der Vorgaben der Richtlinie zum Vergaberecht,
- Regelungen zur Genehmigung von Sponsoringleistungen.

Die restriktive Auffassung des Bundesministeriums zur Erweiterung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes überzeugt nicht. Korruptem Verhalten kann nur dann wirksam vorgebeugt werden, wenn auch personenbezogene Informationen zur Korruptionsvorsorge verwendet werden können. Damit könnten bereits Korruptionsanzeichen ausgewertet und Korruptionsgefährdungen von vornherein vermieden werden. Der Bundesrechnungshof unterstreicht die Bedeutung der präventiven Korruptionsbekämpfung, die dringend auf die Nutzung vorhandener Daten angewiesen ist.

Der Bundesrechnungshof wird sich von der Wirksamkeit der angekündigten Maßnahmen des Bundesministeriums überzeugen und ihre Umsetzung beim Bundesgrenzschutz verfolgen.

10 Keine Vorgaben zur Nutzungsdauer für IT-Komponenten in der Bundesverwaltung

10.0

Die Bundesverwaltung hat IT-Komponenten ohne einheitliche Vorgaben zur Nutzungsdauer eingesetzt. Ebenso haben Konzepte zur Aussonderung und Verwertung gefehlt. Der Bundesrechnungshof sieht auf die Bundesverwaltung, die seit einigen Jahren u. a. mit Personalcomputern voll ausgestattet ist, umfangreiche Neubeschaffungen zukommen. Er hat daher eine koordinierte Vorgehensweise empfohlen sowie eine wirtschaftlich sinnvolle Verwendungsdauer von IT-Komponenten verlangt.

10.1

Die Bundesverwaltung hatte im Jahre 2002 u. a. mehr als 360 000 Personalcomputer (PC) eingesetzt. Trotz eines Ausstattungsgrades von nahezu 100 % beschaffte sie in erheblichem Umfang weitere PC. Zudem verkürzten Forderungen nach leistungsfähigeren Produkten die Nutzungsdauer und Beschaffungsabstände von IT-Komponenten und belasteten den Bundeshaushalt zunehmend. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof die Nutzungsdauer, Aussonderung und Verwertung von IT-Komponenten bei ausgewählten Bundesressorts und diesen nachgeordneten Stellen geprüft und festgestellt:

- Zur Nutzungsdauer der IT-Komponenten fehlten klare Vorgaben. Die Aussonderung von Hardware war vielfach nicht stichhaltig begründet.
- Der Wechsel von Software-Versionen orientierte sich oftmals an der Firmenpolitik einzelner Softwareanbieter und nicht an den dienstlichen Erfordernissen. Die geprüften Bereiche achteten bei ihren Entscheidungen über die Nutzungsdauer zu wenig auf den speziellen Einsatzort und den Verwendungszweck ihrer IT-Ausstattungen.
- Es mangelte an Konzeptionen, wie bei der Aussonderung vorzugehen ist und welche Kriterien sowie nachprüfbaren Tatbestände dieser zugrunde zu legen sind.
- Die Bundesverwaltung überlegte nicht zeitgleich, wie vorhandene IT-Geräte bei Neubeschaffungen weiter verwendet werden könnten.
- Die Bundesverwaltung hatte keine Konzeption, wie ausgesonderte IT-Komponenten zu verwerten sind.
- Wirksame Methoden zur sicheren Löschung von ausgesonderten Datenträgern waren nur zum Teil bekannt. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik stellte kein geeignetes Hilfsprogramm zur Verfügung.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat die festgestellten Mängel in den Bundesressorts und nachgeordneten Bereichen auf fehlende Vorgaben und auf mangelnde Kenntnisse des Haushaltsrechts zurückgeführt. Dazu gehört auch die unzureichende Nutzung IT-gestützter Inventarisierungsprogramme sowie die fehlende oder ungenügende Koordinierung der Aussonderung und Verwertung von IT-Komponenten.

Er hat der für Informationstechnik in der Bundesverwaltung zuständigen Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung (KBSt) beim Bundesministerium des Innern empfohlen, Hinweise zu entwickeln, wie vorhandene IT-Komponenten länger genutzt werden können. Außerdem sollte die KBSt Empfehlungen zur wirtschaftlichen Aussonderung erarbeiten. Zudem sollten Konzepte zur Anschlussnutzung ausgesonderter IT erstellt werden. Dazu gehören insbesondere Vorgaben, wie auf Rechnern noch vorhandene Daten so zu löschen sind, dass diese nachträglich nicht wiederhergestellt und missbräuchlich verwendet werden können. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik sollte daher veranlasst werden, ein Tool zum sicheren Löschen von Datenträgern der Bundesverwaltung zur Verfügung zu stellen und Checklisten zum sicheren Löschen von Festplatten und anderen Datenträgern zu erstellen.

10.3

Die KBSt hat den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Nutzungsdauer, Aussonderung und Verwertung von IT-Komponenten grundsätzlich zugestimmt. Sie hat zugesichert, das Thema im Interministeriellen Koordinierungsausschuss für Informationstechnik in der Bundesverwaltung zu behandeln. Daraus resultierende Empfehlungen will sie durch einen so genannten KBSt-Brief ressortübergreifend umsetzen. Hierzu könnten bereits in einzelnen Bundesressorts vorhandene Vorarbeiten verwendet werden.

Zum Zeitraum, in dem die Ergebnisse vorliegen sollten, hat sich die KBSt nicht geäußert.

10.4

Da seit einigen Jahren eine Vollausstattung erreicht ist, sieht der Bundesrechnungshof in den nächsten Jahren eine „IT-Aussonderungswelle“ auf die Bundesverwaltung zukommen. Vor dem Hintergrund anhaltender Haushaltsprobleme verlangt er rasche koordinierende Maßnahmen zu einer wirtschaftlichen Nutzungsdauer, Aussonderung und Verwertung von IT-Komponenten.

11 Aufwendige Berechnung des Kindererziehungszuschlags in der Beamtenversorgung

11.0

In der Beamtenversorgung werden Kindererziehungszeiten berücksichtigt, indem das Ruhegehalt um einen Kindererziehungszuschlag erhöht wird. Die dem Rentenrecht nachgebildeten Vorschriften entsprechen nicht der

Regelungssystematik der Beamtenversorgung. Sie verursachen in der Praxis einen nicht zu rechtfertigenden Verwaltungsaufwand. In der Regel werden die Zuschläge zweimal pro Jahr manuell berechnet und angepasst. Sie erhöhten sich dabei in den vergangenen Jahren nie um mehr als 2 Euro pro Monat. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, das Verfahren zu vereinfachen.

11.1

Die gesetzliche Rentenversicherung und die Beamtenversorgung sind zwei eigenständige Alterssicherungssysteme mit grundsätzlich unterschiedlichen Regelungsinhalten.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg im Jahre 2001 den Kindererziehungszuschlag in der Beamtenversorgung.

Die gesetzliche Rente wird nach Entgeltpunkten berechnet, deren Wert sich nach Versicherungszeiten und der Höhe des Erwerbseinkommens richtet. Die Entgeltpunkte werden mit dem jeweils aktuellen Rentenwert vervielfältigt. Für Kindererziehungszeiten werden Entgeltpunkte gutgeschrieben, die in die spätere Gesamtberechnung einfließen.

Grundlage für die Beamtenversorgung sind hingegen die ruhegehaltfähige Dienstzeit und die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge. Kindererziehungszeiten werden berücksichtigt, indem das Ruhegehalt um einen Kindererziehungszuschlag erhöht wird. Aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben ist die Beamtenversorgung ein eigenständiges, unabhängiges Alterssicherungssystem.

Liegen die Anspruchsvoraussetzungen für einen Kindererziehungszuschlag vor, ist dieser in einem aufwendigen Verfahren zu berechnen, festzusetzen und auszuzahlen. Der Kindererziehungszuschlag wird auf der Grundlage der ermittelten Monate berücksichtigungsfähiger Kindererziehungszeit und eines Bruchteils des aktuellen Rentenwerts berechnet. Daneben sind unter bestimmten Voraussetzungen weitere Berechnungen erforderlich, die dazu führen können, dass der Zuschlag zu korrigieren ist. In den vergangenen Jahren wurde der Zuschlag bis auf schrittweise Verbesserungen nie um mehr als 2 Euro erhöht.

Der Kindererziehungszuschlag wird bei allen Bestandsfällen in der Regel zweimal pro Jahr neu berechnet, da sich die wesentlichen Einflussgrößen (Rentenanpassung und Erhöhung der Versorgungsbezüge) nicht zeitgleich ändern. Der aktuelle Rentenwert wurde bisher jährlich zum 1. Juli angepasst. Die Versorgungsbezüge werden hingegen zusammen mit den Besoldungsbezügen verändert. Der Anpassungszeitpunkt wird in dem jeweiligen Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz festgelegt.

Die dem Rentenrecht nachgebildeten Vorschriften zum Kindererziehungszuschlag entsprechen nicht der Regelungssystematik der Beamtenversorgung. Sie lösen daher in der Praxis erheblichen Verwaltungsaufwand aus. Der Auszahlungsbetrag kann nicht automatisch angepasst werden, wie es beispielsweise mit Hilfe der IT bei der Erhöhung der Versorgungsbezüge möglich ist. Zwar verfügen einzelne Dienststellen über Programme, um den Kindererziehungszuschlag erstmalig festzusetzen und neu zu berechnen. Diese sind jedoch nicht mit den Zahlungsverfahren der Bezüge zahlenden Stellen verknüpft. Daher ist diesen zu beiden Änderungsterminen der aktuelle Zahlbetrag jeweils manuell zu übermitteln.

Dem Versorgungsempfänger ist ein entsprechender Änderungsbescheid zu erteilen. Die Stelle, die die Pensionen auszahlt, fertigt eine neue Bezügemitteilung. Beide Mitteilungen werden auf dem Postweg versandt.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass in der Beamtenversorgung einer systemkonformen Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten Vorrang einzuräumen wäre. Dabei wird keineswegs verkannt, dass es notwendig ist, Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Beamtenversorgung im gleichen Umfang zu berücksichtigen. Dies darf aber nicht zu einem nicht mehr zu rechtfertigenden Verwaltungsaufwand führen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) aufgefordert, das Verfahren zu vereinfachen. Er hat vorgeschlagen, den Kindererziehungszuschlag wie bisher zu errechnen und dabei die rentenrechtlichen Regelungen zu berücksichtigen. Der Zuschlag sollte danach als Festbetrag behandelt werden, der entsprechend den sich ändernden Versorgungsbezügen zu dynamisieren wäre. Dies kann automatisch unter Einsatz der bereits vorhandenen IT von der Bezüge zahlenden Stelle berechnet werden. Die bis zu zweimal jährlich anfallenden Neuberechnungen, die regelmäßig manuell vorgenommen werden, könnten damit entfallen. Bearbeitungs- und Portokosten für zusätzliche Änderungsbescheide würden vermieden.

11.3

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass es einen erheblichen Verwaltungsaufwand erfordere, den Kindererziehungszuschlag zu berechnen. Auch teile es grundsätzlich die Auffassung, dass systemgerechte Änderungen in der Beamtenversorgung zu bevorzugen seien. Der unterbreitete Vorschlag erfordere jedoch eine Gesetzesänderung, die dem Prinzip, die Zuschläge rentengleich auszugestalten, widersprechen würde. Aufgrund der Intention des Gesetzgebers, Kindererziehungszeiten in beiden Alterssicherungssystemen so weit wie möglich gleich zu behandeln, könne der Vorschlag daher nicht aufgegriffen werden. Der Gesetzgeber habe sich bei der versorgungsrechtlichen Regelung der Kindererziehungszeiten für eine starke Bezugnahme auf das Sozialgesetzbuch (SGB VI) entschieden, um jeglicher Privilegiendiskussion die Basis zu entziehen. Es werde dabei keinesfalls verkannt, dass es schwierig sei, diese in der Praxis umzusetzen. Der Verwaltungsaufwand könne jedoch durch eine zusätzliche IT-Unterstützung vermindert werden. Dazu müssten auch die von einzelnen Unter-

nehmen entwickelten bzw. weiterentwickelten Softwareprogramme mit dem Zahlungsverfahren im Bereich der Versorgung verknüpft werden.

11.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums bestätigen die Bewertung des Bundesrechnungshofes. Seine Argumente gegen den Vorschlag des Bundesrechnungshofes überzeugen dagegen nicht. Pensions- und Rentenberechtigte werden auch dann so weit wie möglich gleichbehandelt, wenn der Vorschlag des Bundesrechnungshofes umgesetzt würde. Von der gesetzlichen Rentenversicherung abweichende Anpassungsbeträge und -zeitpunkte wären so minimal, dass eine Privilegiendiskussion nicht zu befürchten ist.

Durch den Vorschlag des Bundesministeriums, zusätzliche Softwareprogramme für das Berechnungsverfahren einzusetzen, kann der Verwaltungsaufwand nur zum Teil vermindert werden. Wegen der fehlenden Verknüpfung von Berechnungs- und Zahlungsverfahren müssten hierzu weitere Softwareprodukte erstellt und eingeführt werden. Unabhängig von der Frage, ob dies technisch zu verwirklichen ist, werden neben diesen Investitionen weiterhin vermeidbare Kosten wegen der regelmäßig unterschiedlichen Anpassungszeitpunkte bei der Rente und der Beamtenversorgung entstehen. Denn auch mit IT-Unterstützung, die erhebliche Investitionen erfordert, werden zusätzliche Bezügemitteilungen zu erstellen und zu versenden sein. Bei einer Gesetzesänderung könnten dagegen Millionenbeträge eingespart werden, da keine zusätzlichen Investitions-, Bearbeitungs- und Versandkosten anfallen.

Das Bundesministerium bleibt daher aufgefordert, einen Gesetzentwurf zur Vereinfachung des Verfahrens zu erarbeiten.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

12 Bundesvermögensverwaltung in Berlin treibt Mietrückstände zögerlich ein
(Kapitel 0807 Titel 124 02)

12.0

Die beiden Bundesvermögensämter in Berlin weisen überdurchschnittlich hohe Mietrückstände aus der Vermietung von Wohnungen und Gewerbeobjekten aus. Mängel in der zügigen Durchsetzung der Forderungen gegenüber den Schuldnern sowie unzweckmäßige Vorschriften und Verfahrensweisen begünstigten dies. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen aufgefordert, die Verfahrensabläufe zu verbessern. Vor allem sollte es die aufsichtsführende Oberfinanzdirektion Berlin dazu veranlassen, dass sie mit den beiden Bundesvermögensämtern konkrete Ziele zum Abbau der Mietrückstände vereinbart und eine Handlungsanleitung erarbeitet, die künftig ein zügiges Handeln sicherstellt.

12.1

Die beiden Bundesvermögensämter der Oberfinanzdirektion Berlin verwalten rd. 16 400 Wohnungen und Gewerbeobjekte. Ende des Jahres 2002 beliefen sich dort die Mietrückstände auf 17,7 Mio. Euro. Seit dem Jahre 2000 stiegen die Mietrückstände um rd. 8,2 Mio. Euro an. Die Rückstandsquote der Berliner Bundesvermögensämter betrug 12,4 % der jährlichen Mietforderungen. Sie lag damit weit über dem bundesweiten Durchschnitt von 7,1 %. Auf die beiden Bundesvermögensämter in Berlin entfiel ein Drittel der bundesweiten Zahlungsrückstände. Nicht in dieser Betrachtung enthalten sind Mietrückstände in Höhe von 10,8 Mio. Euro aus hauptstadtspezifischen Sonderproblemen, die nicht Gegenstand dieser Bemerkung sind.

Der Bundesrechungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin (Prüfungsamt) in den Jahren 2000 bis 2002 in Stichproben, ob die Bundesvermögensämter in Berlin ihre Handlungsmöglichkeiten nutzten, um die Einnahmeverluste aus Mietrückständen zu verringern.

Das Prüfungsamt prüfte 50 Fälle und stellte fest, dass die Bundesvermögensämter in Berlin die offenen Mietforderungen nicht entsprechend den vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) erlassenen Vorschriften rechtzeitig und zielstrebig eintrieben. In nur einem Fall leiteten sie rechtzeitig gerichtliche Schritte ein und lediglich in vier Fällen kündigten sie die Mietverhältnisse beizeiten. In mehr als der Hälfte der Fälle leiteten sie erst mehrere Monate nach Entstehen des Mietrückstandes – in einem Fall 41 Monate danach – gerichtliche Schritte ein. Verhandlungen mit säumigen Mietern, z. B. über Stundungen, führten die Berliner Bundesvermögensämter nicht zielstrebig genug. Auf die parallele Beitreibung verzichteten sie, sodass bereits vorhandene Mietrückstände weiter anwuchsen.

Zu diesem zögerlichen Handeln trägt bei, dass die gerichtliche Verfolgung für das Liegenschaftspersonal mit hohem Arbeitsaufwand verbunden ist. Ein wesentlicher Grund liegt darin, dass die Bundeskasse Mietrückstände in ihren Kontoauszügen nicht so aufbereitet, dass sie von Gerichten im Streitfall als Beweismittel akzeptiert werden. Die Bundesvermögensämter mussten daher für anstehende gerichtliche Auseinandersetzungen die Entwicklung des Mietrückstandes manuell berechnen. Im Jahre 2002 fertigten die beiden Berliner Bundesvermögensämter diese Nachweise in rd. 600 Fällen an.

Kassentechnische Vorschriften erschwerten das konsequente Verfolgen der Mietrückstände dadurch, dass erst am Ende eines jeden Monats die Bundeskasse den Bundesvermögensämtern eine gedruckte Mietrückstandsliste und die entsprechenden Kontoauszüge zusandte. Das Liegenschaftspersonal verfügte nicht über einen eigenständigen datentechnischen Zugriff auf die Konten der Mieter. Bis Ende des Jahres 2002 konnten die Bundesvermögensämter über eine zentrale Abfragestelle die Konten jeweils nur einzeln und nacheinander abrufen. Das Liegenschaftspersonal nutzte diese Kontrollmöglichkeiten dementsprechend wenig.

Das vom Bundesministerium vorgegebene Mietvertragsformular räumt den Mietern zudem ein Wahlrecht bei der Zahlungsweise (Lastschriftverfahren oder Überweisung durch den Mieter) ein. In den geprüften Fällen entschieden sich die Mieter überwiegend dafür, die Miete selbst zu überweisen. Erst im April 2002 legte das Bundesministerium fest, dass grundsätzlich das Lastschriftverfahren vorzusehen ist. Das Mietvertragsformular und die einschlägigen Verfahrensvorschriften änderte es jedoch nicht.

12.2

Das Prüfungsamt hat beanstandet, dass die Bundesvermögensämter in Berlin bei säumigen Mietern zu spät gerichtliche Schritte einleiteten und die Mietverhältnisse zu zögerlich kündigten. Da die Berliner Bundesvermögensämter die Vorschriften des Bundesministeriums nur ungenügend umsetzten, hat das Prüfungsamt empfohlen, eine konkrete Handlungsanleitung für den Umgang mit Mietrückständen zu erarbeiten. In einem zeitlich begrenzten Projekt sollte das Bundesministerium durch eine intensivere Fachaufsicht beobachten, ob das Liegenschaftspersonal die Anleitung umsetzt und die Mietrückstände zurückgehen. Dem Liegenschaftspersonal sollte dadurch verdeutlicht werden, dass es vor allem durch ein frühzeitiges Einleiten von gerichtlichen Schritten und Kündigungen Mietrückstände vermeiden oder gering halten kann.

Darüber hinaus hat das Prüfungsamt empfohlen, Vorschriften und Verfahrensweisen so zu ändern, dass sie ein zügigeres Handeln der Bundesvermögensämter unterstützen. Damit das Liegenschaftspersonal unverzüglich rechtliche Schritte einleiten kann, sollte ihm der Online-Zugriff auf die Mietrückstandslisten zur Verfügung stehen. Die IT-gestützt erstellten Kontoauszüge der Bundeskasse sollten so gestaltet sein, dass die Gerichte sie ohne zusätzliche zeitaufwendige Ergänzungen als Nachweis der Mietrückstände akzeptieren. Das Bundesministerium sollte das Mietvertragsformular neu fassen und das Lastschrifteinzugsverfahren verbindlich vorgeben.

Daneben hat das Prüfungsamt angeregt, konkrete Zielvereinbarungen mit den beiden Bundesvermögensämtern mit der Maßgabe zu schließen, die Mietrückstände jährlich um 10 % abzubauen.

Das Prüfungsamt hat von einer Umsetzung der Vorschläge rückläufige Mietrückstände und hierdurch Mehreinnahmen von bis zu einer halben Million Euro jährlich erwartet.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass angesichts der weit überdurchschnittlichen und in den letzten Jahren noch erheblich gestiegenen Mietrückstände das Bundesministerium die aufsichtsführende Oberfinanzdirektion Berlin zu allen Maßnahmen verpflichten sollte, die dazu beitragen können, eine Verbesserung herbeizuführen.

12.3

Das Bundesministerium hat die zögerliche Beitreibung der Zahlungsrückstände bestätigt. Es hat erklärt, es sei bereits seit einiger Zeit bemüht, durch regelmäßiges Controlling auch das Bewusstsein der Bediensteten für die sich aus der Bundeshaltsordnung ergebenden Pflichten zur rechtzeitigen und vollständigen Erhebung der Mieten zu schärfen. So habe es die Zuständigkeitsgrenzen für eine verstärkte Niederschlagung offensichtlich uneinbringlicher Forderungen erweitert, den Abschluss von Zielvereinbarungen zur Rückführung der Mietrückstände vorgeschrieben und einschlägige Weisungen zur Vermeidung und Begrenzung von Mietrückständen in Erinnerung gerufen. Das Liegenschaftspersonal der Bundesvermögensämter könne darüber hinaus seit November 2002 online auf die Mietrückstandsdaten der Bundeskasse zugreifen.

Zur gerichtsfesten Darstellung der Mietrückstände hat das Bundesministerium ausgeführt, dass die Kontoauszüge der Bundeskasse Hinweise zu den Zahlungsanrechnungen enthalten. Bei Bedarf könnten die Bundesvermögensämter eine Verzugszinsenberechnung mithilfe der Daten der Bundeskasse selbst erstellen.

Zum Lastschrifteinzugsverfahren hat das Bundesministerium erklärt, es habe bereits im April 2002 verfügt, dass dieser Zahlungsweg nunmehr grundsätzlich anzuwenden sei. Es hege aber Zweifel, ob dadurch die offenen Forderungen wegen der jederzeitigen Widerrufsmöglichkeit wesentlich zurückgeführt werden können. Im Übrigen sähen die Vorschriften bei wiederholter Rücklastschrift den Ausschluss von der Teilnahme vor.

Für einen begrenzten Zeitraum wolle das Bundesministerium von umfassenden Änderungen der Verfahrensabläufe wegen des für das Jahr 2004 geplanten Umbaus der Bundesvermögensverwaltung zu einer Bundesanstalt für Immobilienaufgaben absehen. Im Vorgriff darauf verfolge es Überlegungen für eine Neugestaltung der IT-gestützten Arbeitsabläufe, u. a. des Zahlungsverkehrs, des Mahnwesens und der Beitreibung von Forderungen.

12.4

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium bereits veranlassten und noch beabsichtigten Maßnahmen grundsätzlich für geeignet, die Mietrückstände zu verringern.

Der erleichterte Online-Zugriff auf die Mieterkonten versetzt das Liegenschaftspersonal in die Lage, sich jederzeit einen Überblick über die Mietrückstände zu verschaffen. Die vom Bundesministerium angeführten ergänzenden Informationen in den Kontoauszügen der Bundeskasse reichen allerdings nicht aus, die Mietrückstände unmittelbar gerichtsfest nachzuweisen. Für gerichtliche Schritte müssen die Bundesvermögensämter weiterhin alle Daten manuell in ein von ihnen erarbeitetes Rechenprogramm eingeben. Der Bundesrechnungshof hält nicht zuletzt wegen der Vielzahl der Fälle eine IT-gestützte Lösung durch die Bundeskasse für sinnvoll. Außerdem sollte das Bundesministerium in einem geänderten Mietvertragsformular ausschließlich das Lastschrifteinzugsverfahren vorgeben. Das Bundesministerium wird auch die Oberfinanzdirektion Berlin, die bisher seine Weisung nicht umgesetzt hat, zum Abschluss von Zielvereinbarungen anhalten müssen.

Wesentlich erscheint dem Bundesrechnungshof jedoch, bei dem Liegenschaftspersonal in den beiden Berliner Bundesvermögensämtern und der aufsichtsführenden Oberfinanzdirektion Berlin das nötige Problembewusstsein herbeizuführen. Der Umbau der Bundesvermögensverwaltung zu einer Bundesanstalt für Immobilienaufgaben allein stellt nicht sicher, dass die Beschäftigten eine neue Einstellung zur zügigen Bearbeitung von Mietrückständen gewinnen. Deswegen hält der Bundesrechnungshof es für angebracht, dass das Bundesministerium die Oberfinanzdirektion Berlin veranlasst, die Problematik der Mietrückstände der Bundesvermögensämter in Berlin grundlegend aufzuarbeiten. Dazu sollte die Oberfinanzdirektion Berlin mit den beiden Bundesvermögensämtern neben der Zielvereinbarung in einer Handlungsanleitung Verbesserungsmöglichkeiten in der Bearbeitung deutlich aufzeigen. Das Bundesministerium sollte die Umsetzung in einem Projekt begleiten.

13 Verbesserungsbedarf beim Gemeinschaftsfonds der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben und der IG Metall

13.0

Die Treuhandanstalt, später die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, und ihre Beteiligungsunternehmen hatten seit dem Jahre 1991 zahlreichen Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigungs- und Strukturentwicklung, darunter auch solchen im Tarifbereich Metall, Finanzmittel zur Verfügung gestellt. Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben und die IG Metall führten die Restmittel davon im Jahre 1999 in einem Gemeinschaftsfonds zusammen, um sie weiter zur Arbeitsförderung einzusetzen. Die Vereinbarung über die Errichtung des Gemeinschaftsfonds sieht keine Ziele oder Aufgaben vor, die auf einen effektiven Mitteleinsatz im Interesse innovativer Projekte und neuer Arbeitsplätze ausgerichtet wären. Ferner sind weder Erfolgskontrollen noch eine Koordination mit der zuständigen Arbeitsverwaltung vorgesehen. Das Bundesministerium der Finanzen stimmte der Vereinbarung unter Bedingungen zu, deren Einhaltung es nicht kontrollierte.

Einzelne aus dem Gemeinschaftsfonds geförderte Maßnahmen trugen allenfalls zur vorübergehenden Beschäftigung bei, jedoch nicht zur Schaffung oder zum Erhalt dauerhafter Arbeitsplätze.

Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben bemühte sich bei der Fondsverwaltung nicht ausreichend um Organisationsstrukturen, die Effizienz gewährleisten und Interessenkollisionen verhindern.

13.1 Grundlagen der Zusammenarbeit

13.1.1

Unterstützt von der früheren Treuhandanstalt und ihrer Nachfolgerin, der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt), den Gewerkschaften, den Arbeitgeberverbänden und den Landesregierungen waren vielfältige Maßnahmen in den neuen Ländern darauf ausgerichtet, den Personalabbau in den Unternehmen sozialverträglich zu begleiten.

Die Treuhandanstalt/Bundesanstalt und ihre Beteiligungsunternehmen stellten dazu seit dem Jahre 1991 rd. 2,3 Mrd. Euro bereit; davon entfielen auf den Tarifbereich Metall mindestens 230 Mio. Euro. An diesen Finanzmitteln partizipierten allein im Jahre 1993 172 Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigungs- und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften), davon rd. 90 ABS-Gesellschaften im Tarifbereich Metall. Die dem Tarifbereich Metall zugeordneten Finanzmittel wurden verschiedenen Projekt- und Sozialplanfonds zugewiesen, die zunächst zwei Rechtsanwälte treuhänderisch verwalteten.

Aufgrund von Rückzahlungen nicht in Anspruch genommener Mittel und Zinserträgen waren im Januar 1999 in den Fonds für den Tarifbereich Metall noch etwa 77 Mio. Euro vorhanden. Die damaligen Vereinbarungen sahen Rückführungen an die Bundesanstalt nicht vor. Deshalb einigten sich die Bundesanstalt und die IG Metall, die restlichen Finanzmittel zusammenzuführen und in einem Gemeinschaftsfonds weiterhin für arbeitsmarktpolitische Förderungen einzusetzen. Die Bundesanstalt lässt in diesem Zusammenhang ihre Rechte und Pflichten durch einen Geschäftsbesorger wahrnehmen.

Die zwischen der Bundesanstalt, der IG Metall sowie den Treuhändern geschlossene Vereinbarung vom 11. Januar 1999 zur Errichtung des Gemeinschaftsfonds sollte

> „einen Beitrag zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen einschließlich des Umweltschutzes leisten und die Angleichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland fördern“ (Präambel).

Mit diesem allgemeinen Ziel sollten die zusammengeführten Finanzmittel u. a. für

- Projekte zur Erhaltung der Aufnahmebereitschaft und Arbeitsfähigkeit der ABS-Gesellschaften,
- Projekte zur Qualifizierung sowie zur Schaffung und zum Erhalt von Dauerarbeitsplätzen,

- Maßnahmen aus dem Katalog des Arbeitsförderungsgesetzes,
- die Geschäftsführung der ABS-Gesellschaften und Managementhilfen,
- die Sicherung der Liquidität der ABS-Gesellschaften,
- Training und Beratung für Betriebsräte,
- die Sicherstellung der Vergütungsansprüche sowie anderer im Vertrag konkret definierter Ansprüche der Treuhänder

verwendet werden.

Der Vorstand der Bundesanstalt hatte die Errichtung des Gemeinschaftsfonds gebilligt. In der Entscheidungsvorlage war ausgeführt: „Aufgabe des Fondsmanagements ist auch und insbesondere die Steuerung in Richtung eines effektiven Mitteleinsatzes für innovative Projekte unter folgenden Bedingungen:

- kein bloßer Mittelverzehr durch reine Beschäftigungsmaßnahmen,
- erkennbare Perspektive eines Übergangs in den ersten Arbeitsmarkt,
- Schaffung von neuen Arbeitsplätzen durch kreative Projektkonzeptionen,
- Verzahnung mit anderen Arbeitsmarktprogrammen,
- Sanktionierung von Mittelfehlanwendungen durch Ausschluss von der Förderung,
- Mittelvergabe nur an professionelle und erfolgreiche Maßnahmeträger,
- Kontrolle der laufenden Projekte und Überwachung der zweckentsprechenden Mittelverwendung.“

Diese Bedingungen finden sich weder in der Vereinbarung über den Gemeinschaftsfonds, deren Entwurf dieser Entscheidungsvorlage beigefügt war, noch in der Richtlinie des so genannten Zentralen Beirates, der über die Förderungen entscheidet, wieder. Als wesentliches Förderkriterium ist darin nur festgelegt, dass die Antragsteller sämtliche Finanzierungsmöglichkeiten sonstiger Geldgeber sowie ihre Eigenmittel ausgeschöpft haben müssen, bevor der Gemeinschaftsfonds in Anspruch genommen werden kann (Subsidiarität). Ferner sind weder Erfolgskontrollen noch die Laufzeit der Förderung und die Verwendung evtl. Restmittel geregelt. Schließlich ist keine Koordinierung mit der Arbeitsverwaltung vorgesehen.

Die Bundesanstalt hatte vor Unterzeichnung der Vereinbarung nicht geprüft, ob und ggf. inwieweit die ABS-Gesellschaften die in der Präambel festgelegten Ziele erfüllen können.

Die Vereinbarung über den Gemeinschaftsfonds trat am 1. Oktober 2000 in Kraft. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hatte im Juni 2000 zugestimmt. Dabei hatte es die Erwartung geäußert, dass der „Vertrag die Bundesanstalt bzw. die Nachfolgeorganisation in die Lage versetzt, bei der Mittelvergabe die Bundesinteressen zu wahren und sie insbesondere in sinnvolle arbeitsmarktpolitische Projekte zu lenken“. Das Bundesministerium kontrollierte nicht, ob seine Annahme zutraf.

Bis zum Inkrafttreten der Vereinbarung hatten der Treuhandanstalt/Bundesanstalt bei Förderentscheidungen grundsätzlich keine Mitwirkungsrechte zugestanden. Mit dem Inkrafttreten der Vereinbarung über den Gemeinschaftsfonds erhielt die Bundesanstalt Sitz und Stimme im Zentralen Beirat, der seine Entscheidungen einstimmig trifft.

13.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Vereinbarung keine Analyse vorausging, ob die ABS-Gesellschaften nennenswerte Beiträge zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen leisten konnten. Nach seiner Auffassung hätte vor allem das Bundesministerium, bevor es der Vereinbarung zustimmte, auf einer entsprechenden Analyse bestehen und auf eine angemessene Koordinierung mit der Arbeitsverwaltung hinwirken müssen. Der Bundesrechnungshof hat weitere Schwächen der Vereinbarung darin gesehen, dass sie sich auf die Festlegung allgemeiner, praktisch kaum handhabbarer, der Erfolgskontrolle unzugänglicher Ziele beschränkt und keine Vergaberegeln enthält. Er hat auch die Abweichungen des Vereinbarungsentwurfs von der Entscheidungsvorlage für den Vorstand der Bundesanstalt kritisiert. Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Treuhandanstalt/Bundesanstalt mindestens 230 Mio. Euro in Fonds eingezahlt hatten, ohne sich hinsichtlich der Förderentscheidungen bis auf wenige Ausnahmen angemessene Mitspracherechte zu sichern. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt dringend empfohlen, kritisch zu untersuchen, ob mit dem Instrumentarium der ABS-Gesellschaften die in der Vereinbarung festgelegten Ziele heute noch erreichbar sind; ggf. sollten Überlegungen zur Optimierung des Instrumentariums angestellt werden. Er hat ferner zu einer engen Kooperation mit der Arbeitsverwaltung geraten.

13.1.3

Die Bundesanstalt hat eingewandt, dass sich die Finanzmittel nicht mehr in ihrem Verfügungsbereich befänden. Sie hat dabei insbesondere auf eine Vereinbarung zwischen der Treuhandanstalt und der IG Metall aus dem Jahre 1993 verwiesen, nach der die Verantwortung für die sachgerechte „Verteilung“ der Gesamtmittel bei der IG Metall liege. Die Vereinbarung über den Gemeinschaftsfonds habe nicht darauf gezielt, mit der IG Metall einen veränderten arbeitsmarktpolitischen Einsatz der nicht rückzahlbaren und von den Arbeitnehmergremien mitbestimmten Mittel zu vereinbaren; vielmehr habe die Bundesanstalt eine verbesserte Mittelverwendungskontrolle und ein „einheitliches Vergaberegime“ erreicht. Das vereinbarte Antragsverfahren enthalte bewusst keine Vorgaben zu einem effektiveren Mitteleinsatz, um mit innovativen Projekten neue Arbeitsplätze zu schaffen. Fondsmanagement und Zentraler Beirat seien allenfalls informell in der Lage, im Vorfeld der Förderentscheidung die Qualität eines Projektes zu beeinflussen. Das Antragsverfahren verpflichte die Antragsteller als Träger arbeitsmarktpolitischer Projekte zum Einwerben von Drittmitteln und

damit auch zur Kooperation mit der Arbeitsverwaltung. Auf eine weiter gehende Koordination mit der Arbeitsverwaltung sei ebenfalls bewusst verzichtet worden, um das Fondsmanagement nicht in die Rolle des Maßnahme-Akquisiteurs oder Trägers zu bringen. Konkretere Förderziele und Erfolgskontrollen seien wegen der fehlenden Erfahrung der Bundesanstalt auf dem Felde der Arbeitsmarktpolitik kaum „zielführend“. Ungeachtet dessen hat die Bundesanstalt das Gespräch mit der IG Metall über die Anregungen des Bundesrechnungshofes gesucht. Die Bundesanstalt ließ dabei offen, ob und inwieweit sie die Wertungen des Bundesrechnungshofes teilt. Die IG Metall hat sich zu einem Gespräch über den wirkungsvolleren Einsatz der Mittel zur Schaffung von Arbeitsplätzen bereit erklärt. Sie hat sich als Drittbetroffene gegenüber dem Bundesrechnungshof im Wesentlichen den Argumenten der Bundesanstalt angeschlossen.

Das Bundesministerium hat erklärt, dass seiner Zustimmung langwierige interne Abstimmungen vorausgegangen seien. Es habe dabei Annahmen, auf denen seine Zustimmung beruhe, geäußert, jedoch keine Weisungen oder Auflagen erteilt.

13.1.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik und bei seinen Empfehlungen hinsichtlich der Regelungen über den Gemeinschaftsfonds. Die Bundesanstalt hat mit der Unterzeichnung der Vereinbarung am 11. Januar 1999 ihre Mitverantwortung für die ordnungsgemäße Verwaltung und Verwendung der Finanzmittel dokumentiert und weiter durch die Wahrnehmung ihres Sitzes im Zentralen Beirat anerkannt. Die Ziele, welche die Bundesanstalt mit der Vereinbarung über den Gemeinschaftsfonds verfolgen wollte, sind in der Entscheidungsvorlage für den Vorstand niedergelegt. Danach war die Schwerpunktverlagerung auf den effektiven Mitteleinsatz zugunsten innovativer Projekte mit konkreten Steuerungszielen vorgesehen. Es bleibt unverständlich, dass bereits der dieser Vorstandsvorlage beigefügte Vereinbarungsentwurf keine entsprechenden Regelungen enthielt.

Bereits vor Unterzeichnung der Vereinbarung bot es sich der Bundesanstalt an, mit der Arbeitsverwaltung zu untersuchen, ob und inwieweit eine wirksame Mittelverwendung mit den ABS-Gesellschaften in Zukunft möglich sein würde. Auch heute erscheint die Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung sinnvoll, um den Mitteleinsatz zu optimieren. In diesem Zusammenhang begrüßt der Bundesrechnungshof die Gesprächsbereitschaft der IG Metall. Der Bundesrechnungshof regt an, die Bemühungen der Bundesanstalt seitens des Bundesministeriums wirkungsvoll zu unterstützen.

13.2 Projektförderung

13.2.1

Der Zentrale Beirat bewilligte im Zeitraum vom 1. Oktober 2000 bis 31. Dezember 2001 für 64 Projekte 13,6 Mio. Euro. Die Zahl der Förderanträge und die Höhe der Einzelförderung waren bezogen auf die Zeit vor der Vereinbarung über den Gemeinschaftsfonds zurückgegangen.

Der Bundesrechnungshof stellte bei Durchsicht der Projektunterlagen fest, dass ein Viertel der Projekte gefördert worden war, ohne dass diese zur Schaffung oder zum Erhalt dauerhafter Arbeitsplätze geeignet waren.

Beispielsweise fand sich in den Bewilligungsunterlagen eines Projektes der Hinweis, „es handelt sich um eine Maßnahme, die – abgesehen vom Beschäftigungsaspekt – letztendlich dem Unternehmen zugute kommt“. Weitere Projekte wurden „aufgrund der geringen Antragssumme“ bewilligt, obwohl „ein Arbeitsplatzeffekt über die bloße Beschäftigung hinaus nicht zu verzeichnen“ war.

13.2.2

Der Bundesrechungshof hat bedauert, dass die Mittel nicht in erster Linie für die Schaffung und den Erhalt von Arbeitsplätzen verwendet wurden. Er hat der Bundesanstalt empfohlen, unverzüglich für die zweckentsprechende Verwendung der noch vorhandenen Mittel zu sorgen. Außerdem hat er dem Bundesministerium empfohlen, die Bundesanstalt hierbei zu unterstützen.

13.2.3

Die Bundesanstalt hat eingeräumt, dass einzelne Fördermaßnahmen allenfalls unter dem Beschäftigungsaspekt sinnvoll waren, jedoch nicht zur Schaffung oder dem Erhalt von dauerhaften Arbeitsplätzen beitrugen. Nach ihrer Auffassung finanziere der Gemeinschaftsfonds eine „gesunde“ Mischung von Projekten der klassischen Arbeitsmarktpolitik (ABM) über innovative Projekte zur Sicherung bzw. Schaffung von Dauerarbeitsplätzen bis hin zu Darlehensleistungen an Verwalter von Unternehmen in Insolvenz.

Die Evaluation aller bislang geförderten Projekte sei noch nicht abgeschlossen.

13.2.4

Der Bundesrechnungshof bezweifelt angesichts der relativ geringen Zahl neu geförderter Projekte und der vorgefundenen Förderpraxis einen effizienten Finanzmitteleinsatz. Er hält an seinen Empfehlungen fest.

13.3 Organisation und Kosten der Verwaltung

13.3.1

Die Verwaltung des Gemeinschaftsfonds obliegt inzwischen einem Treuhänder und einer von diesem gegründeten Fondsmanagement-Gesellschaft. Der Treuhänder, ein der IG Metall nahe stehender Rechtsanwalt, hatte gemeinsam mit einem Kollegen bereits die Einzelfonds verwaltet. Eine Abgrenzung der Aufgaben des Treuhänders gegenüber denen der Fondsmanagement-Gesellschaft fehlt.

Die Fondsmanagement-Gesellschaft honorierte einen Berater, der für sie die Förderanträge bearbeitete. Gleichzeitig vertrat dieser Berater die Bundesanstalt im Zentralen Beirat und prüfte für die Bundesanstalt die Quartalsabrechnungen des Treuhänders.

Als Honorar des Treuhänders sind in Anlehnung an frühere Abmachungen für den Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis 31. Dezember 2003 monatlich rd. 10 300 Euro zulasten des Gemeinschaftsfonds vereinbart. Daneben erhält die Fondsmanagement-Gesellschaft für ihre Tätigkeit (Antragsprüfung und Vorlagen an den Zentralen Beirat) monatlich rd. 46 000 Euro zuzüglich Mehrwertsteuer aus dem Gemeinschaftsfonds.

13.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die fehlende Aufgabenabgrenzung zwischen dem Treuhänder und der von diesem gegründeten Fondsmanagement-Gesellschaft sowie deren hohe Vergütungen kritisiert. Er hat die Wirtschaftlichkeit und Effizienz dieser Organisationsstruktur bezweifelt. Ferner hat er die gleichzeitige Tätigkeit des Beraters für die Fondsmanagement-Gesellschaft und die Bundesanstalt beanstandet, da dies zu Interessenkollisionen führen kann. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, unverzüglich auf eine wirtschaftliche und effiziente Verwaltungsorganisation für den Gemeinschaftsfonds hinzuwirken und darüber hinaus Personalüberschneidungen, die zu Interessenkollisionen führen können, zu vermeiden.

13.3.3

Die Bundesanstalt hat das Risiko von Interessenkollisionen zwar für denkbar, jedoch in diesem Falle für jederzeit beherrschbar gehalten. Die Tätigkeit des Beraters für die Fondsmanagement-Gesellschaft sei in Abstimmung mit der Bundesanstalt aufgenommen worden und werde als vorteilhaft bewertet, da auf diese Weise der Vertreter der Bundesanstalt im Zentralen Beirat über besonders gute Projektkenntnis verfüge. Zur Vergütung des Treuhänders und der Fondsmanagement-Gesellschaft hat die Bundesanstalt geäußert, dass sie die durch die Vereinbarung über den Gemeinschaftsfonds veränderte Situation in ihre Überlegungen einbeziehen wolle. Sie habe vor, Verhandlungen mit dem Treuhänder über eine Anpassung der Vergütung aufzunehmen.

13.3.4

Der Bundesrechnungshof erwartet von der Bundesanstalt, dass sie ernsthaft und nachdrücklich auf eine wirtschaftliche Verwendung der noch vorhandenen Finanzmittel im Gemeinschaftsfonds hinwirkt. Dazu sollte die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsorganisation untersucht sowie der Aufwand für die Verwaltungsaufgaben ermittelt werden.

Um das in der Präambel der Vereinbarung zur Errichtung des Gemeinschaftsfonds festgelegte Ziel erreichen zu können, sollte die Bundesanstalt versuchen, die in der Entscheidungsvorlage festgelegte Steuerung zugunsten innovativer Projekte und die aufgeführten Bedingungen ergänzend unter den Beteiligten zu vereinbaren. Der Bundesrechnungshof erwartet vom Bundesministerium, dass es die Bundesanstalt dabei wirkungsvoll unterstützt.

14 Vorzeitige Ablösung von Mitfinanzierungspflichten des Bundes bei der langfristigen Sanierung ökologischer Altlasten unwirtschaftlich

(Kapitel 0820 Titelgruppe 04)

14.0

Der Bund hatte sich verpflichtet, die zur Gefahrenabwehr erforderliche Sanierung mit Schadstoffen belasteter Flächen in den neuen Ländern anteilig zu finanzieren. Um die Mitfinanzierungspflicht abzulösen, vereinbarte die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben mit einigen neuen Ländern abgezinste Pauschalzahlungen von insgesamt rd. 1,5 Mrd. Euro. Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben überließ es dabei den Ländern, über Art und Umfang der Sanierung zu entscheiden. Auch an Zeitpläne sind die Länder nicht gebunden. Der Bundesrechnungshof hält die vorzeitigen Zahlungen, die nach seiner Auffassung nicht auf hinreichend belastbaren Grundlagen vereinbart wurden, für unzweckmäßig und unwirtschaftlich. Die Zahlungen verursachen hohe Finanzierungskosten, die letztlich vom Bund getragen werden müssen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, weitere Vereinbarungen nur zu schließen, wenn deren Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit umfassend belegt sind.

14.1

14.1.1

Die Treuhandanstalt, Rechtsvorgängerin der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt), hatte viele vormals von staatlichen Betrieben der DDR genutzte Liegenschaften in den neuen Ländern nur verkaufen können, weil sie gegenüber den Käufern die Haftung für Risiken übernahm, die von eventuell im Boden verborgenen Schadstoffen (sog. ökologische Altlasten) ausgehen können. Im Anschluss daran hatte sich der Bund im Jahre 1992 in einem Verwaltungsabkommen gegenüber den neuen Ländern verpflichtet, von den zur Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit diesen ökologischen Altlasten erforderlichen Sanierungskosten im Regelfall 60 % und bei Großvorhaben 75 % zu tragen. Danach waren auch die Vorlaufkosten, die der Treuhandanstalt infolge ihrer Haftung für ökologische Altlastenrisiken entstanden waren, anteilig vom Bund und von den Ländern zu finanzieren. Ferner ermöglichten die Vereinbarungen, die Mitfinanzierungspflicht des Bundes für konkrete Großvorhaben auf der Grundlage einvernehmlich zu beschließender (Rahmen-)Sanierungskonzepte und Finanzrahmen zu begrenzen. Eine weitergehende Begrenzung war nicht vorgesehen.

In der Praxis beschlossen die Länder über kleinere Sanierungsmaßnahmen selbstständig. Die Bundesanstalt begleitete größere Maßnahmen unter den Aspekten der Erforderlichkeit und Wirtschaftlichkeit und bemühte sich hierbei um das Einvernehmen mit den zuständigen Landesbehörden und den Käufern. Die Zusammenarbeit führte zwar bei Großprojekten nach Darstellung der Bundesanstalt zu fachlich bestätigten (Rahmen-)Sanierungskonzepten, jedoch existierten die erforderlichen Finanzrahmen nur für einzelne Teilsanierungskonzepte. Dies erklärte sich aus Prognoseschwierigkeiten, die auf der Vielzahl, dem Umfang und den Laufzeiten der Sanierungsmaßnahmen beruhten. Die Projektlaufzeiten waren auf zehn bis 70 Jahre und in einem Fall sogar auf 300 Jahre veranschlagt.

Um sich aus der Mischverwaltung zu lösen, schloss die Bundesanstalt für einzelne Großprojekte ab dem Jahre 1996 Vergleiche mit den Ländern. Später bereitete sie – auch im Hinblick auf das beabsichtigte Ende ihrer eigenen Tätigkeit – umfassende Vergleiche mit den Ländern vor, auf deren Grundlage sie alle Mitfinanzierungspflichten des Bundes aus dem Verwaltungsabkommen durch kurzfristige Pauschalzahlungen ablösen wollte. Die Bundesanstalt schätzte hierzu jeweils grob den erforderlichen Gesamtsanierungsaufwand mit den Landesvertretern. In anschließenden, teilweise auf politischer Ebene geführten Verhandlungen legten Bund und Länder zum Teil weitgehende Meinungsunterschiede über den Gesamtaufwand und den Bundesanteil bei. Die Länder waren damit einverstanden, die vom Bund zu zahlenden Finanzmittel abzuzinsen und die Haftung der Treuhandanstalt bzw. der Bundesanstalt wegen eventueller ökologischer Altlastenrisiken gegenüber den Erwerbern zu übernehmen. Ferner stellten die Länder die Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt von der Verantwortung für die ökologischen Altlasten ihres Liegenschaftsbestandes frei, wobei die Vertragsparteien inzwischen über den Umfang der Freistellung streiten. Die Bundesanstalt gestand den Ländern zu, frei über Art und Umfang der Sanierung zu entscheiden; sie sind an Zeitpläne nicht gebunden. Solange die Länder das von der Bundesanstalt gezahlte zweckgebundene Kapital nicht für konkrete Sanierungsmaßnahmen benötigen, sollen sie daraus Zinsen erwirtschaften und diese dem Sanierungskapital zuführen. Eventuelle Überschüsse müssen die Länder nicht erstatten.

Mit diesem Inhalt schloss die Bundesanstalt in den Jahren 1999, 2001 und 2002 Generalverträge mit den Ländern Thüringen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern. Ohne für den Bund die Vor- und Nachteile gegenüber dem Verwaltungsabkommen im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abzuwägen, verpflichtete sie sich darin, zur Ablösung der Verpflichtungen des Bundes aus dem Verwaltungsabkommen bis Anfang des Jahres 2005 insgesamt rd. 1,5 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen. Dabei beabsichtigt das Land Sachsen-Anhalt, dessen Abfindung bereits rd. 1 Mrd. Euro beträgt, davon jährlich etwa 50 Mio. Euro in die Sanierung zu investieren. Die Landesregierung Sachsen-Anhalt kündigte zu Jahresbeginn 2003 öffentlich an, sie werde das Sondervermögen zur Zwischenfinanzierung des allgemeinen Defizits im Landeshaushalt verwenden. Aufgrund der katastrophalen Finanzsituation sei es sinnvoll, zur Eindämmung der Verschuldung „nicht genutzte Geldtürme“ vorübergehend einzusetzen. Das Haushaltsgesetz für das Jahr 2003 ermächtigt die Landesregierung, das Sondervermögen zu beleihen.

Die Bundesanstalt hat auch mit den übrigen Ländern Generalverträge in Betracht gezogen und verhandelt derzeit mit dem Land Sachsen. Nach Abschluss der Generalverträge mit allen neuen Ländern könnte das Gesamtvolumen der hierfür kurzfristig aufzubringenden Mittel 1,8 Mrd. Euro übersteigen. Die jährliche Zinslast würde dann bei voller Wertstellung im Jahre 2005 und einem mittleren Jahreszins von 4,3 % rd. 78 Mio. Euro betragen. Soweit die Bundesanstalt ihre Verbindlichkeiten nicht selbst decken kann, wird hierfür der Bund aufkommen müssen.

Die Bundesanstalt wird ab dem Jahre 2004 abgewickelt werden. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte sich bereits im April 2000 mit den Restaufgaben der Bundesanstalt befasst. Dabei war er vom Bundesministerium darüber informiert worden, dass ein Pauschalabkommen mit den Ländern angestrebt werde. Einzelheiten trug das Bundesministerium hierzu nicht vor.

Entgegen dem von der Bundesanstalt verfolgten Ziel decken die Generalverträge nicht alle ökologischen Altlastenrisiken der Bundesanstalt ab:

- Der Umfang der in die Generalverträge einbezogenen Altlastenrisiken ist zwischen den Vertragspartnern strittig. Der Bund führt mit den Ländern Thüringen und Sachsen-Anhalt über den Umfang der einbezogenen Liegenschaften langwierige und kostspielige Nachverhandlungen. Die Bundesanstalt bot dem Land Thüringen beispielsweise an, eine Tochtergesellschaft zu übernehmen, in der mit ökologischen Altlastenrisiken behaftete Liegenschaften zusammengefasst wurden. Das Land vertrat die Ansicht, dass diese Risiken in dem Generalvertrag nicht geregelt sind. Es fordert für die Risikoübernahme zusätzlich bis zu 227 Mio. Euro.
- In die finanziell bedeutendsten Generalverträge wurden auf Druck der Länder Öffnungsklauseln aufgenommen, durch die der Bund über den vereinbarten pauschalen Ablösebetrag hinaus haftet. Soweit der Sanierungsaufwand aufgrund von unerwarteten Risiken innerhalb von zehn Jahren nach Inkrafttreten der Verträge eine bestimmte Höhe überschreitet, lebt die Lastenverteilung nach dem Verwaltungsabkommen wieder auf.
- Die Bundesanstalt haftet gegenüber den Erwerbern der Liegenschaften weiterhin für die ökologischen Altlasten, weil die Erwerber der Haftungsübernahme durch die Länder nicht zugestimmt hatten. Sie kann allerdings die damit verbundenen Aufwendungen von den Ländern zurückfordern, wobei die Bundesanstalt im Streitfall das Prozesskostenrisiko gegenüber dem Käufer der Liegenschaft und dem jeweiligen Land trägt.

14.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesanstalt ihrem Vorgehen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voranstellte. Dabei hätten auch die Vor- und Nachteile der Generalverträge mit denen des Verwaltungsabkommens aus der Sicht des Bundes abgewogen werden müssen. Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus die Auffassung vertreten, dass die Verpflichtung des Bundes zu den pauschalen Ablösezahlungen unzweckmäßig und unwirtschaftlich ist. Er ist dabei davon ausgegangen, dass das Verwaltungsabkommen Pauschalierungen in der Größenordnung der Generalverträge nicht vorsah, weil Anzahl, Umfang und Dauer der Sanierungsvorhaben kaum überschaubar waren. Dass für Großvorhaben bis zum Jahre 1999 keine Finanzrahmen erarbeitet werden konnten, spricht nach Ansicht des Bundesrechnungshofes dafür, dass der erforderliche Gesamtfinanzaufwand weiterhin intransparent war. (Rahmen-)Sanierungspläne und Finanzrahmen für weitere Großvorhaben hätten nach Ansicht des Bundesrechnungshofes die Beurteilung des Sanierungsgesamtumfanges erleichtern und bedeutende Vergleichsgrundlagen liefern können. Deshalb hält es der Bundesrechnungshof für unzweckmäßig, über die fortbestehenden Unsicherheiten im Wege grober Schätzungen hinwegzugehen.

Die Unwirtschaftlichkeit der pauschalen Ablösezahlungen folgt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes daraus, dass die Bundesanstalt überwiegend Finanzmittel zur Verfügung stellt, die zum Zeitpunkt ihres Transfers nicht für konkrete Sanierungsmaßnahmen benötigt werden. Die Finanzmittel verursachen hohe Finanzierungskosten, die den Bund weiter belasten werden. Die Freistellung der Treuhandnachfolger von ihrer Haftung für ökologische Altlasten vermag dies nicht auszugleichen, denn über den Umfang der Freistellung herrscht Streit. Ferner ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zweifelhaft, ob die Bundesanstalt ihr Ziel, sich selbst und den Bund von sämtlichen Risiken wegen der ökologischen Altlasten zu befreien, erreicht. Dagegen sprechen die Öffnungsklauseln, der gescheiterte Ausstieg der Bundesanstalt aus der Haftung gegenüber den Liegenschaftserwerbern und die Nachverhandlungen mit Thüringen. Daneben könnte der Bund, wenn der notwendige Sanierungsaufwand die Finanzkraft eines Landes übersteigt, unabhängig von den Generalverträgen weiterhin zum Beistand verpflichtet sein.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, weitere Abfindungszahlungen nur zu vereinbaren, wenn deren Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit unter Einbeziehung von Handlungsalternativen belegt sind.

14.1.3

Die Bundesanstalt hat eingeräumt, dass den pauschalen Ablösebeträgen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde liegen. Sie habe sich aber von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen leiten lassen. Das Ergebnis werde erst nach Abschluss aller maßgeblichen Sanierungsmaßnahmen erkennbar sein. Nur durch die pauschalen Ablösebeträge sei es möglich gewesen, den Bund weitgehend von den Verpflichtungen der Treuhandanstalt und den Nachfolgeorganisationen im Bereich der ökologischen Altlasten zu befreien. Solange sich die Bundesanstalt fortlaufend an der Finanzierung der Altlastensanierung in den neuen Ländern beteilige, könne der Bund politisch verantwortlich gemacht und finanziell in die Pflicht genommen werden. Im Vorfeld der Generalverträge sei es im fachlichen Dialog mit den zuständigen Landesumweltbehörden gelungen, die Sanierungsziele und Sanierungsmaßnahmen für den Bund günstig zu beeinflussen. Außerdem seien die Länder durch die Generalverträge an den Vorlaufkosten der Bundesanstalt für die Altlastensanierung beteiligt und die Treuhandnachfolgegesellschaften von der Altlastenverantwortung freigestellt.

Die Generalverträge gestatteten eine Anlage der Bundesmittel durch die Länder, damit diese die erforderlichen Mittel für die langfristig laufenden Sanierungsmaßnahmen zum Teil aus Zinserträgen erwirtschaften könnten. Die pauschalen Ablösebeträge seien außerdem ein wesentlicher Teil der vom Haushaltsausschuss gebilligten Beendigungsstrategie des Bundes hinsichtlich der Restaufgaben der Bundesanstalt. Ferner sei durch die Generalverträge aufseiten des Bundes Klarheit in der Haushaltsplanung geschaffen worden. Zu diesem Zeitpunkt sei die angespannte Lage des Bundeshaushaltes nicht absehbar gewesen.

Die von den Generalverträgen nicht abgedeckten Altlastenrisiken hält die Bundesanstalt für überschaubar. Das Land Thüringen empfinde seine Nachforderungen für eine Übernahme belasteter Grundstücke inzwischen als überzogen. Zudem seien die zugrunde liegenden Risiken aus Sicht der Bundesanstalt durch den Generalvertrag abgedeckt. Das mit den Öffnungsklauseln der Generalverträge einhergehende Haftungsrisiko sei im Hinblick auf die vereinbarten Voraussetzungen für ein Wiederaufleben der Lastenverteilung nach dem Verwaltungsabkommen gering. In Bezug auf die gescheiterten Haftungsübernahmen hat die Bundesanstalt erwidert, die Verweigerungshaltung der Käufer sei im Ergebnis unschädlich, weil die Länder innerhalb der Generalverträge neben dem Vertragsmanagement auch ein eventuelles Prozessrisiko übernommen hätten. Im Streitfalle seien die Länder umfassend zur Prozessführung mit den Investoren bevollmächtigt.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat sich der Argumentation der Bundesanstalt angeschlossen.

14.1.4

Der Bundesrechnungshof hält die Verpflichtungen des Bundes in den Generalverträgen weiterhin für unzweckmäßig und unwirtschaftlich. Gerade weil sich die Generalverträge langfristig auswirken werden, hätten deren Vor- und Nachteile gegenüber dem Verfahren nach dem Verwaltungsabkommen vorher sorgfältig ermittelt und abgewogen werden müssen. Der Bundesrechnungshof kann keine Gründe erkennen, die bei den gegebenen Unsicherheiten zu einer vorzeitigen Ablösung der Mitfinanzierung der langfristigen Sanierung zwangen. Ferner ist die Haushaltslage des Bundes seit Jahren angespannt.

Einen Vorteil für den Fachdialog mit den Ländern kann der Bundesrechnungshof durch die Generalverträge nicht erkennen. Bereits das Verwaltungsabkommen ermöglichte der Bundesanstalt, ihre Interessen gegenüber den zuständigen Landesbehörden zur Geltung zu bringen. Darüber hinaus ist die Bundesanstalt bei den Vorlaufkosten durch die Generalverträge nicht besser gestellt, da diese Aufwendungen auch nach dem Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern aufzuteilen waren. Die vereinbarte Haftungsfreistellung der Treuhandnachfolger ist hinsichtlich ihres Wertes zweifelhaft, da die Vertragsparteien über ihren Umfang streiten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes erlaubt die finanzielle Lage des Bundes nur unabweisbar erforderliche Ausgaben. Der Bundesrechnungshof teilt auch nicht die Ansicht, dass die kurzfristig zu leistenden pauschalen Ablösezahlungen Teil einer vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages gebilligten Beendigungsstrategie seien, weil das Bundesministerium ihm Einzelheiten hierüber nicht vorgetragen hat.

15 Unzureichende Mitwirkung der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben bei Förderungen aus den Konsolidierungsfonds trotz hohen finanziellen Risikos
(Kapitel 0820)

15.0

Die neuen Länder haben von der Treuhandanstalt Darlehen erhalten, um (re-)privatisierte Unternehmen mit akutem Finanzbedarf zu fördern. Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben besitzt als Nachfolgerin der Treuhandanstalt nur in den Vergabegremien dreier Länder ein Vetorecht gegen Förderungen, obwohl sie 80 % aller ausfallenden Rückzahlungen tragen muss. Daneben war die Bundesanstalt nicht immer ausreichend informiert, um ihr Stimmrecht sachgerecht auszuüben und Schäden zu vermeiden.

15.1

Die Treuhandanstalt hatte den neuen Ländern im Jahre 1994 insgesamt 255 Mio. Euro zweckgebunden als Darlehen zur Verfügung gestellt. Die Darlehen werden voraussichtlich im Jahre 2004 auslaufen. Die Finanzmittel waren für längerfristige Hilfen, in der Regel Darlehen, auf Antrag (re-)privatisierter mittelständischer Unternehmen mit akutem, nicht anderweitig zu befriedigendem Finanzbedarf zu verwenden. Hierfür wurden in jedem Land ein so genannter Konsolidierungsfonds eingerichtet und Förderrichtlinien erlassen. Über die Vergabe der Hilfen entscheidet jeweils ein Vergabegremium. Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt) verfügt als Nachfolgerin der Treuhandanstalt über Sitz und Stimme in den sechs Vergabegremien und wirkt dort neben den Vertretern des Landes an den Entscheidungen mit. Jedes Vergabegremium wird durch ein Förderinstitut unterstützt, das die Anträge der Unternehmen prüft und hierüber jeweils dem Vergabegremium eine Entscheidungsvorlage zuleitet.

Der Bundesrechnungshof prüfte, ob und wie die Bundesanstalt ihre Rechte und Pflichten aus den Darlehensvereinbarungen zwischen der Treuhandanstalt und den Ländern ausgeübt hatte. Er stellte im Wesentlichen fest:

Die Bundesanstalt sicherte sich bei Vergabeentscheidungen in den Gremien der Länder Berlin, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern ein Vetorecht. In den anderen Ländern gelang ihr das nicht. Hier wurden in einigen Fällen Förderungen mehrheitlich gegen die Stimme der Bundesanstalt beschlossen. Dabei trägt die Bundesanstalt das überwiegende Risiko, falls die geförderten Unternehmen ihre Darlehen nicht mehr zurückzahlen: 80 % jeder ausgefallenen Rückzahlung sind von der Bundesanstalt und 20 % von dem zuständigen Land zu finanzieren.

In den Vermögensrechnungen der Jahre 1995 bis 1999 sah die Bundesanstalt keinen Betrag für die Ausfallbeteiligung der Länder vor. Sie bewertete die ausgereichten Darlehen mit Null Euro.

Die Bundesanstalt hatte sich zum Ziel gesetzt, zu „qualifizierten Entscheidungen“ über die Förderanträge beizutragen. Allerdings fielen dem Bundesrechnungshof bei seiner Stichprobe zwei typische Förderfälle auf, in denen das Land zunächst eine Förderung aus einem eigenen Programm beschlossen und sich anschließend um die Buchung dieser Darlehen zulasten des Konsolidierungsfonds bemüht hatte. Solche „Umbuchungen“ waren aufgrund einer Sonderabsprache zwischen dem Land und der Treuhandanstalt grundsätzlich möglich. Dem Vergabegremium lag jeweils nur eine positive Stellungnahme des Fachbereichs „Vertragsabwicklung“ der Bundesanstalt vor. Es hatte auf Entscheidungsvorlagen in derartigen „Umbuchungsfällen“ verzichtet. In beiden Fällen übernahm es die Darlehen in den Konsolidierungsfonds. Dabei vertraute das Gremium in dem einen Falle auf erfolgreiche Verhandlungen zur Unternehmensübernahme, ohne sich umfassende Informationen vorlegen zu lassen. Der Darlehensnehmer stellte sechs Tage nach Auszahlung von ca. 1 Mio. Euro Konkursantrag. In dem anderen Falle waren 1,1 Mio. Euro als Darlehen vergeben worden, obwohl das erforderliche Konsolidierungskonzept fehlte. Der Darlehnsgeber musste das Darlehen vier Monate später kündigen. Die eingetretenen Schäden können erst nach Abschluss der Insolvenzverfahren bzw. der Verwertung aller Sicherheiten endgültig festgestellt werden.

Für ihre Entscheidungen zog die Bundesanstalt im Wesentlichen nur Informationen über die jeweiligen (re-)privatisierten Unternehmen heran. Insbesondere fehlte ihr ein kontinuierlicher Überblick über die Rückzahlungsausfälle der Konsolidierungsfonds. Die Bundesanstalt berücksichtigte kaum die wirtschaftliche Lage der Unternehmensbranche und der Wirtschaftsregion der Antragsteller.

Die Bundesanstalt gab an, sie werde in den Vergabegremien über die Fondsentwicklung mündlich und lediglich vom Land Berlin monatlich schriftlich informiert. In

ihren Akten fehlten jedoch in der Regel Aufzeichnungen zu derartigen Informationen. Seit der ersten Teilnahme der Bundesanstalt an den Förderentscheidungen im Jahre 1995 befanden sich lediglich für den Zeitraum Juni 1995 bis März 1997 Übersichten zu den Antragseingängen bezogen auf die jeweils verfügbaren Finanzmittel in den Akten. Bis auf einen Zwischenbericht aus dem Jahre 1997 waren keine Unterlagen vorhanden, die die Förderungen und die mit ihnen verbundenen Rückzahlungsausfälle nach Branchen und Unternehmensgrößen auswiesen. Die Akten enthielten nur dann Informationen über Kündigung von Darlehen, wenn sich die Bundesanstalt an der Abstimmung über einen Vergleich etc. beteiligt hatte.

Die Bundesanstalt achtete bei den Förderentscheidungen auch nicht darauf, ob die einzelne Darlehensbewilligung den Bedingungen des gemeinsamen europäischen Marktes entsprach. Vielmehr ging sie davon aus, dass die Länder den EG-Vertrag beachteten und vor allem die gegenüber der Europäischen Kommission bestehenden Anzeige- und Informationspflichten sowie Auflagen erfüllten. Dabei können Darlehensbewilligungen, die den EG-Vertrag verletzen, Sanktionen in Form eines zu zahlenden Pauschalbetrages oder eines Zwangsgeldes zulasten des Bundes zur Folge haben. Eine Regelung, die die Länder verpflichtet, dem Bund solche Auslagen bezüglich der Konsolidierungsfonds zu erstatten, fehlt.

Da es keine Dokumentationsrichtlinie der Bundesanstalt gab, führten die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter die Akten zu den Konsolidierungsfonds nach eigenem Ermessen. In mehreren Fällen mit einem Fördervolumen von rd. 15 Mio. Euro fehlten die Entscheidungsvorlagen der Förderinstitute. In einigen anderen war das Votum der Bundesanstalt nicht dokumentiert.

Regelmäßige Erfolgskontrollen fanden nicht statt, obwohl bereits im Jahre 1996 der Vorstand der Bundesanstalt eine Vorlage gebilligt hatte, in der solche Kontrollen bei den Konsolidierungsfonds empfohlen wurden. Anfang Mai 2002 bat die Bundesanstalt die Länder, durch Wirtschaftsprüfer untersuchen zu lassen, wie die Länder ihre Darlehensbedingungen gegenüber der Bundesanstalt einhielten. Der Bundesanstalt lagen bis Juni 2003 lediglich drei Prüfungsberichte vor, obwohl sie die Kosten der Prüfung tragen wollte.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass das fehlende Vetorecht der Bundesanstalt in drei Bundesländern in keinem angemessenen Verhältnis zu ihrer Ausfallbeteiligung in Höhe von 80 % steht. Er hat der Bundesanstalt empfohlen, diese Darlehen nicht zu verlängern, falls ihr kein Vetorecht eingeräumt oder ihre Ausfallbeteiligung nicht wesentlich herabgesetzt werde. Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Bundesanstalt die Darlehen in ihren Vermögensrechnungen bis zum Jahre 1999 vollständig abgeschrieben hatte, obwohl ihr die Länder insgesamt mindestens 20 % (51 Mio. Euro) der ausgezahlten Darlehenssumme am Ende der Laufzeit erstatten müssen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter die Auffassung vertreten, dass die Bundesanstalt den Darlehen in den beiden geprüften Fällen nicht hätte zustimmen dürfen. Da der Konkursantrag bzw. die Kündigung des Darlehens der Bewilligung in kurzer Zeit folgten, war davon auszugehen, dass Anzeichen für die jeweilige Vermögensverschlechterung bereits zum Zeitpunkt der Entscheidung erkennbar waren. In keinem Fall jedoch hätte die Bundesanstalt ihre Zustimmung ohne eine ordnungsgemäße Entscheidungsvorlage erteilen dürfen. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt daher empfohlen, Darlehensanträgen künftig nur aufgrund ordnungsgemäßer Entscheidungsvorlagen zuzustimmen und hierbei auch das Ausfallrisiko angemessen zu berücksichtigen.

Die Bundesanstalt ist haushaltsrechtlich verpflichtet, in den Vergabegremien auf die wirtschaftliche Verwendung der Fondsmittel hinzuwirken. Der Bundesrechnungshof hat hierzu die unzureichenden Informationen der Bundesanstalt über die Entwicklung der Konsolidierungsfonds und über die wirtschaftliche Lage der Unternehmen beanstandet.

Um die Fondsmittel effizient einzusetzen, muss die Bundesanstalt die wirtschaftliche Lage der Unternehmen bewerten können. Die Unternehmenslage ist branchenspezifisch und durch das wirtschaftliche Umfeld geprägt. Informationen hierüber kann die Entwicklung der Konsolidierungsfonds liefern, indem die Rückzahlungsausfälle nach Unternehmensbranchen, Unternehmensgrößen sowie Regionen ausgewertet werden. So ergeben sich zusätzliche Anhaltspunkte, um die Risiken sachgerecht einzuschätzen und unnötige Verluste zu vermeiden. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt daher aufgefordert, diese Informationen zur Entwicklung der Fonds einzuholen und bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt auch aufgefordert, bei Förderentscheidungen den EG-Vertrag zu beachten, um Schäden vom Bund fernzuhalten. Dazu hat er empfohlen, dass in jeder Entscheidungsvorlage die Beachtung des EG-Vertrages nachgewiesen werden sollte. Ferner hält es der Bundesrechnungshof für wünschenswert, bei einer Verlängerung der Darlehen zu regeln, wer die Auslagen des Bundes bei Verletzung des EG-Vertrages trägt.

Die Bundesanstalt sollte darüber hinaus ihr Stimmverhalten und dessen Grundlagen in den Vergabegremien ausreichend dokumentieren.

Der Bundesrechnungshof hat regelmäßige Erfolgskontrollen vermisst und der Bundesanstalt empfohlen, diese unverzüglich vorzunehmen. Ferner sollte die Bundesanstalt auf die Vorlage der noch ausstehenden Prüfberichte hinwirken.

15.3

Die Bundesanstalt hat entgegnet, dass nach ihrer Einschätzung die Vetorechte für die Bundesanstalt damals bei den drei Ländern nicht durchsetzbar gewesen seien.

Sie werde die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die im Jahre 2004 auslaufenden Darlehen nicht zu verlängern, aufgreifen, falls weiterhin ein Vetorecht fehle und der Bundesanstalt die hohe Ausfallbeteiligung bliebe.

Hinsichtlich der beiden beanstandeten Darlehen hat die Bundesanstalt eingewandt, dass es sich um Ausnahmefälle handele. Dabei habe im ersten Falle ein Insolvenzrisiko des zu fördernden Unternehmens bestanden. Im Hinblick auf die Übernahmeverhandlungen sei lediglich eine kurzfristige Zwischenfinanzierung beabsichtigt gewesen. Im Übrigen sei zu berücksichtigen, dass die Konsolidierungsfonds der Risikofinanzierung in Fällen dienten, in denen Banken zu keinen weiteren Obligoerhöhungen bereit seien. Deshalb müsse sie mit einer höheren Ausfallhäufigkeit rechnen.

Die Bundesanstalt habe hinsichtlich der Fondsentwicklung kein Informationsdefizit. Vielmehr stelle sie bei den Vergabeentscheidungen ihre Kenntnis über die (re-)privatisierten Unternehmen (Antragsteller) zur Verfügung. Sie verfolge dabei keinerlei Steuerungsabsicht, denn der Treuhandanstalt bzw. Bundesanstalt sei kein allgemein wirtschafts- und regional-strukturpolitischer Auftrag erteilt worden. Deshalb seien für sie beispielsweise Informationen über Rückzahlungsausfälle nach Unternehmensbranchen und Größe ohne Belang. Diese bezögen sich auf die Vergangenheit und lieferten nicht zwangsläufig richtige Informationen für neue Vergaben, die sich in der Zukunft zu bewähren hätten. Außerdem stünde eine ausschließliche Orientierung an der Vergangenheit dem Fondsziel (Risikofinanzierung) entgegen. Dabei könnten die Vergabegremien nicht absehen, ob und wann im Hinblick auf den Förderzweck besser geeignete Anträge gestellt würden. Die Bundesanstalt untersuche die Entscheidungsvorlagen der Förderinstitute auf Schlüssigkeit und unterstelle die ordnungsgemäße Antragsbearbeitung. Für die Rechtmäßigkeit der Förderung, insbesondere ihre Übereinstimmung mit dem EG-Vertrag, seien die Länder verantwortlich.

Die Bundesanstalt hat zugesagt, der Empfehlung des Bundesrechnungshofes insoweit zu folgen und zukünftig in jedem Einzelfall noch kritischer zu prüfen, ob die Entscheidungsvorlagen ausreichen und im Bedarfsfalle die Informationsbasis zu verbreitern.

Die Bundesanstalt hat weiter darauf hingewiesen, sie dokumentiere die Entscheidungen und deren Grundlagen zumindest seit dem Jahre 2001 regelmäßig.

Auf die fehlenden Erfolgskontrollen ist die Bundesanstalt in ihrer Stellungsnahme nicht eingegangen.

15.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Empfehlungen, um die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Fonds zu erhöhen. Er erwartet, dass die Bundesanstalt Darlehensvereinbarungen mit den Ländern, die kein Vetorecht, jedoch eine hohe Ausfallbeteiligung vorsehen, nicht verlängert.

Der Bundesrechnungshof bleibt auch bei seiner Auffassung, dass die Bundesanstalt den „Umbuchungen“ der beiden Darlehen nicht hätte zustimmen dürfen. Als Fondszweck sind keine kurzfristigen „Zwischenfinanzierungen“ vereinbart. Dabei geht auch der Bundesrechnungshof davon aus, dass Vergabeentscheidungen an Unternehmen, denen keine anderweitigen Finanzierungsmöglichkeiten bleiben, im Einzelfall schwierige Abwägungen voraussetzen.

Auch ohne ein allgemeines wirtschafts-strukturpolitisches Mandat gilt für die Bundesanstalt das haushaltsrechtliche Gebot, auf die wirtschaftliche Verwendung der Fondsmittel hinzuwirken. Die Bundesanstalt hat hierzu alle Informationsquellen auszuschöpfen, die Informationen sorgfältig auszuwerten und ihrer Entscheidung zugrunde zu legen. Sie hat im Interesse der wirtschaftlichen Verwendung der Fondsmittel bei ihrer Stimmausübung neben den anderen Fördervoraussetzungen auch die Fondsentwicklung, einschließlich der Ausfälle, nach Unternehmensbranchen, -größen sowie Regionen angemessen zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesanstalt weiterhin auf, mit Nachdruck auf Förderentscheidungen im Einklang mit dem EG-Vertrag zu achten, um eine Inanspruchnahme des Bundes zu vermeiden.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
(Einzelplan 09)

16 Haushaltsmittel zur Mittelstandsförderung zweckwidrig verwendet
(Kapitel 0902 Titel 686 58)

16.0

Das Förderprogramm „Leistungssteigerung der technisch-ökonomischen Infrastruktur zugunsten der deutschen Wirtschaft, insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen“ soll der Förderung der Forschung, Entwicklung und Innovation des Mittelstandsbereiches dienen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit vergibt die Mittel nicht im Rahmen der vorgeschriebenen Zweckbestimmung an mittelständische Unternehmen, sondern verstärkt im Ergebnis die Haushalte ihm nachgeordneter Bundesanstalten.

16.1

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Bundesministerium) hat im Jahre 2000 das Förderprogramm

„Leistungssteigerung der technisch-ökonomischen Infrastruktur zugunsten der deutschen Wirtschaft, insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen“ ausgearbeitet. Für die Jahre 2001 bis 2003 waren dafür im Bundeshaushaltsplan bei Kapitel 0902 Titel 686 58 Ausgaben in Höhe von 3,4 Mio. Euro, 3,0 Mio. Euro und 3,5 Mio. Euro veranschlagt. Entsprechend ihrer Zweckbestimmung sollten diese Mittel zur Förderung der Forschung, Entwicklung und Innovation im Mittelstandsbereich verwendet werden. Nach ihrer haushaltssystematischen Gruppierung sind sie als Zuschüsse insbesondere an Gesellschaften des privaten Rechts, Genossenschaften, Stiftungen oder Vereine vorgesehen.

Das Bundesministerium vergibt die Fördermittel als „Zuweisungen“ an die technisch-wissenschaftlichen Bundesanstalten seines Geschäftsbereichs, nämlich die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM), die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) und die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR). Die Bundesanstalten führen damit Forschungs- und Entwicklungsprojekte (FuE-Projekte) in Zusammenarbeit mit geeigneten Industriepartnern durch. Die für das Förderprogramm entwickelten Verfahrensgrundsätze sehen vor, dass mit den Fördermitteln nur solche Projekte gefördert werden, die nicht zu den originären Aufgaben der Bundesanstalten zählen. Nach den Vorstellungen des Bundesministeriums sollen so die bei den Bundesanstalten vorhandenen Ideen aufgegriffen und in wissenschaftlich-technische Forschungsprojekte umgesetzt werden. Zwischen den Bundesanstalten soll damit ein „Wettbewerb der Ideen“ initiiert werden.

16.2

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Rahmen der Haushaltsberatungen bezweifelt, ob es haushaltsrechtlich zulässig ist, Ausgaben für Projekte von Bundesoberbehörden aus einer Titelgruppe des Kapitels „Allgemeine Bewilligungen“ zu leisten, in der bestimmte Zuwendungen zur Förderung der Forschung, Entwicklung und Innovation im Mittelstandsbereich veranschlagt sind. Die bestehenden Zweifel hatte er damit begründet, dass nach den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und der Haushaltswahrheit Ausgaben für Projekte der Bundesverwaltung dort veranschlagt werden, wo sie ihren Entstehungsgrund haben und entsprechend bewirtschaftet werden – hier also in den für die Bundesanstalten einschlägigen Kapiteln des Haushaltsplans. Anderenfalls bestünde die Gefahr einer Verstärkung der Haushalte nachgeordneter Bundesbehörden zulasten der für den privaten Wirtschaftsbereich bestimmten Fördermittel.

Nachdem das Bundesministerium eine solche Gefahr mit dem Hinweis auf die Verfahrensgrundsätze für ausgeschlossen gehalten hatte, hat der Bundesrechnungshof geprüft, ob es dem Bundesministerium gelungen ist, die beabsichtigte Unterscheidung „originärer“ und „nicht-originärer“ Aufgaben bei der Durchführung der Fördermaßnahmen in die Praxis umzusetzen. Er hat dieser Frage unabhängig von der Höhe des Mittelansatzes grundsätzliche Bedeutung für die zukünftige Verwendung der zur Mittelstandsförderung veranschlagten Haushaltsmittel beigemessen. Bei der Prüfung hat der Bundesrechnungshof festgestellt:

- Zum Aufgabenbereich der BAM gehört u. a. die Festlegung von Sicherheitsstandards und Grenzwerten sowie die Bereitstellung von Referenzmaterialien im Bereich der Material-, Chemie-, Umwelt- und Sicherheitstechnik. Das Bundesministerium hat das Projekt „PCB Referenzmaterial“ gefördert, mit dem eine einheitliche Norm zur Bestimmung des PCB-Gehaltes in Kabelschredder-Rückständen entwickelt werden sollte. Mit dem Projekt „Dauerüberwachung von Bauwerken“ sollte eine neue Messtechnik und Sensorik zu Überwachungszwecken entwickelt und erprobt werden.
- Die Forschung und Entwicklung auf allen Gebieten des Messwesens gehört zu den satzungsgemäßen Aufgaben der PTB. Hier hat das Bundesministerium das Projekt „Dosimetrie für die Brachytherapie“ gefördert, mit dem spezielle Messverfahren für medizinische Anwendungen entwickelt werden sollten. Ein anderes im Aufgabenbereich der PTB gefördertes Projekt hatte deren Evaluierung zum Ziel. Das Projekt wurde vom Bundesministerium selbst in Auftrag gegeben, um Vorschläge für die zukünftige Ausrichtung der fachlichen Arbeit zu entwickeln.

Im Zeitpunkt der Prüfung suchten sich die Bundesanstalten für die Projekte Partner aus der Industrie und stellten dann einen Förderantrag. Die Bundesanstalten nutzten bei den geförderten FuE-Projekten ihre Infrastruktur wie Räume, Anlagen und Geräte. In den Finanzierungsplänen der einzelnen Projekte erfassten sie jedoch nur die Personalkosten. Das Förderprogramm war in der Öffentlichkeit nicht bekannt; es war weder in der Internet-Förderdatenbank des Bundesministeriums noch in dessen Broschüren zur Innovations- und Wirtschaftsförderung erwähnt.

16.3

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, mit den geförderten Projekten seien Aufgaben erfüllt worden, die in die Exekutivverantwortung der Bundesanstalten fielen und deshalb zu ihren originären Aufgaben zählten. Dies zeige sich auch darin, dass die mit den Projekten verbundenen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten unter Mitnutzung der in den Bundesanstalten vorhandenen Infrastruktur durchgeführt wurden; die dafür notwendigen Haushaltsmittel seien in den einschlägigen Kapiteln des Bundeshaushaltsplans zu veranschlagen.

Die Tatsache, dass die Bundesanstalten die an den Projekten mitwirkenden Industriepartner auswählten sowie die Anträge auf Förderung selber stellten, bestätigt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass es sich hier in erster Linie um eine ergänzende Finanzierung der Bundesanstalten handelt. Da das Förderprogramm nicht veröffentlicht worden war, gab es für interessierte mittelständische Unternehmen keine Möglichkeit, sich für eine Mitwirkung zu bewerben.

Der Bundesrechnungshof hat die Tatsache, dass auch die Evaluierung der PTB aus dem Förderprogramm und nicht aus eigenen Mitteln finanziert wurde, als ein deutliches Anzeichen dafür gewertet, dass die Fördermittel zur Deckung des Finanzbedarfs der Bundesanstalten genutzt werden.

Schließlich ist es dem Bundesministerium nicht gelungen, die nach den Verfahrensgrundsätzen theoretisch vorgesehene Abgrenzung zwischen originären und nicht-originären Aufgaben praktisch umzusetzen. Diese Einschätzung wurde durch die in den Gesprächen mit den verantwortlichen Projektleitern gewonnenen Eindrücke bestätigt. Sie stellten bei der Abgrenzung überwiegend auf die Frage ab, ob die begrenzten finanziellen Mittel der Bundesanstalten für die Erfüllung der geplanten Aufgaben ausreichten. Alle FuE-Projekte, die mit den vorhandenen Haushaltsmitteln durchgeführt werden könnten, seien dem originären Bereich zuzurechnen; die Projekte, die derzeit aufgrund der knappen finanziellen Ausstattung nicht begonnen werden könnten, gehörten demnach zum nicht-originären Bereich.

16.4

Das Bundesministerium hat die Verfahrensgrundsätze überarbeitet und dabei wesentliche Empfehlungen aus dem Prüfungsverfahren umgesetzt. Nach dem inzwischen vorliegenden Entwurf sollen künftig nur Unternehmen Förderanträge stellen können. Bei der Aufstellung des Kostenplans sollen Leistungen durch die Infrastruktur der Bundesanstalten nachweislich berücksichtigt werden, um dadurch eine Abgrenzung zu deren originären Aufgaben zu gewährleisten. Ferner soll das Förderprogramm veröffentlicht werden.

An dem beanstandeten Verfahren der Mittelzuweisung an die Bundesanstalten will das Bundesministerium jedoch festhalten. Es hat eingeräumt, in der Vergangenheit nicht immer ausreichend zwischen originären und nicht-originären Aufgaben unterschieden zu haben. In Zukunft werde aber sichergestellt, dass mit den Fördermitteln keine originären Aufgaben der technisch-wissenschaftlichen Bundesanstalten mehr finanziert werden. Vielmehr solle mit dem Förderprogramm „die Technologieumsetzung von diesen Bundesanstalten in die deutsche Wirtschaft verbessert werden, um so insbesondere kleine und mittlere Unternehmen bei der Entwicklung von Grundlagen für neue, innovative Produkte zu unterstützen“. Damit seien dies Mittel, die „von der Zielrichtung her direkt, wenn auch finanztechnisch indirekt“, der Mittelstandsförderung dienen.

Die originären Aufgaben der Bundesanstalten würden in den Vorbemerkungen zum jeweiligen Kapitel und durch ihre Satzungen bzw. entsprechende Erlasse festgelegt. Daneben sollten die Bundesanstalten auch darüber hinausgehende Projekte durchführen können, wenn dies im besonderen Interesse der Bundesregierung stehe. Die vorgesehene Abgrenzung originärer und nicht-originärer Aufgaben werde gerade an dem von der PTB durchgeführten Projekt „Dosimetrie für die Brachytherapie“ deutlich: Die PTB habe zunächst einen Prototyp entwickelt. Dabei habe es sich um eine technische Entwicklung im Sinne ihrer originären Aufgabenstellung gehandelt. Dieser Prototyp sei im Rahmen des geförderten Projekts zu der Vorstufe eines verwertbaren Produkts weiterentwickelt worden. Diese Arbeiten seien nicht dem Bereich „Forschung und technische Entwicklung“ und damit auch nicht dem originären Aufgabenbereich zuzuordnen.

Die Kosten für die Evaluierung ihres Aufgabenbereichs habe die PTB Ende des Jahres 2002 zurückerstattet.

16.5

Die vom Bundesministerium geplanten Änderungen der Verfahrensgrundsätze tragen verschiedenen bei der Prüfung des Förderprogramms festgestellten Schwachstellen Rechnung. Allerdings ist es dem Bundesministerium nicht gelungen, die grundlegenden Zweifel des Bundesrechnungshofes an der finanzwirtschaftlichen Konzeption des Förderprogramms auszuräumen. Insbesondere das Beispiel der Finanzierung von Evaluierungsmaßnahmen im Geschäftsbereich der PTB macht nach wie vor die Gefahren deutlich, die begründet werden, wenn Projekte, die in der Exekutivverantwortung der Bundesanstalten durchgeführt werden, mit „Zuweisungen“ aus Mitteln finanziert werden, die zur Förderung der privaten Wirtschaft bestimmt sind. Ein solches Verfahren ließe sich mit den für die Systematik des Bundeshaushaltsplans geltenden Grundsätzen auch gar nicht vereinbaren, da Bundesanstalten als Teil der Bundesverwaltung als Empfänger von Zuweisungen nicht in Betracht kommen.

Die vom Bundesministerium vorgenommene Unterscheidung originärer und nicht-originärer Aufgaben kann schon deshalb nicht überzeugen, weil die Bundesanstalten ohnehin nur im Rahmen ihrer Satzungen und Erlasse tätig werden dürfen. Auch der Versuch, die Abgrenzung am Beispiel des Projektes „Dosimetrie der Brachytherapie“ zu verdeutlichen, überzeugt nicht. Der Bundesrechnungshof sieht keine Differenzierungsmöglichkeit zwischen der „Entwicklung eines Prototyps“ und der „Entwicklung einer Vorstufe eines verwertbaren Produkts“.

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen seiner Berichterstattung über Maßnahmen der Mittelstandsförderung wiederholt darauf hingewiesen, dass staatliche Subventionen nur dann wirtschaftlich vorgenommen werden können, wenn ihre Zielrichtung präzise bestimmt und die Bereiche, in denen Anreize für unternehmerische Tätigkeiten geschaffen oder in denen strukturelle Nachteile behoben werden sollen, klar abgegrenzt werden. Dazu gehört auch, dass die im Interesse der Haushaltsklarheit vom Gesetzgeber vorgenommene Trennung zwischen der Finanzierung von Maßnahmen im nachgeordneten Bereich der Bundesverwaltung und Subventionsmaßnahmen zugunsten Dritter erhalten bleibt. Die Einlassung des Bundesministeriums, die den Bundesanstalten zugewiesenen Fördermittel dienten „von der Zielrichtung her direkt, finanztechnisch aber indirekt“ der Mittelstandsförderung, macht bereits deutlich, dass die bisher entwickelten Verfahrensgrundsätze diesen Ansprüchen nicht gerecht werden.

Sie begründen die Gefahr, dass die für die Bundesanstalten wie für alle Bundesbehörden beschlossenen haushaltswirtschaftlichen Restriktionen durch Zuweisungen aus Fördermitteln umgangen werden und demnach ins Leere laufen. Um den Wettbewerb zwischen den Bundesanstalten zu initiieren und die Motivation der Mitarbeiter zu fördern, sollte das Bundesministerium zusammen mit den Bundesanstalten eine Konzeption entwickeln, die auf den vorhandenen Haushaltsmitteln basiert.

Das Bundesministerium wird sicherzustellen haben, dass die für die Mittelstandsförderung bestimmten Haushaltsmittel zweckgerecht eingesetzt werden. Das Förderprogramm wird in seiner jetzigen Ausgestaltung einzustellen sein.

17 Vergabe öffentlicher Aufträge nur unzureichend nachvollziehbar
(Kapitel 0903 und 0907)

17.0

Zwei dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit nachgeordnete Anstalten begründeten die Vergabe ihrer Aufträge nicht oder nur unvollständig. Die Vergabeentscheidungen waren daher – auch im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit – nicht oder nur eingeschränkt nachprüfbar. Zudem eröffneten fehlende oder fehlerhafte Vergabebegründungen Manipulationsspielräume.

Darüber hinaus entsprechen die nationalen Bestimmungen zu den Vergabebegründungen nicht mehr den gemeinschaftsrechtlichen Erfordernissen. Diese verlangen, dass schon während eines Vergabeverfahrens Vermerke zeitnah geschrieben werden. Damit soll der Vergabeprozess in seinen einzelnen Schritten zu jedem Zeitpunkt transparent und nachvollziehbar sein. Die nationalen Bestimmungen verlangen hingegen einen Vermerk erst zum Abschluss eines Vergabeverfahrens.

17.1.1

Das geltende Vergaberecht verpflichtet öffentliche Auftraggeber nach § 30 VOL/A für Liefer- und Dienstleistungen und § 30 VOB/A für Bauleistungen, zu jedem Beschaffungsvorgang einen Vergabevermerk zu fertigen.

Die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) und die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) vergeben zusammen öffentliche Aufträge in Höhe von rd. 40 Mio. Euro im Jahr für die Beschaffung von technischem Gerät und sonstiger Ausstattung zur Durchführung ihrer Aufgaben.

Der Bundesrechnungshof hat das Vergabeverhalten der beiden Bundesanstalten geprüft und u. a. festgestellt, dass diese die vorgeschriebenen Vergabevermerke entweder nicht fertigten oder wesentliche erforderliche Begründungen wegließen. Insbesondere fehlten häufig ausreichende Begründungen, weshalb für die Beschaffung nur das Produkt eines bestimmten Herstellers infrage kommen sollte. Damit blieb unklar, ob die nur in begründeten Ausnahmefällen zulässige Vergabe an einen bestimmten Hersteller gerechtfertigt war und warum der Wettbewerb und damit auch die Wirtschaftlichkeit eingeschränkt wurden.

17.1.2

Der Bundesrechnungshof hat das zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Bundesministerium) auf die Mängel im Bereich der Vergabebegründungen hingewiesen. Er hat die Auffassung vertreten, dass das Bundesministerium die Mängel bei ordnungsgemäßer Ausübung seiner Fachaufsicht hätte erkennen können.

Die fehlenden oder mangelhaften Vergabevermerke hält der Bundesrechnungshof deshalb für besonders bedeutsam, weil die Begründungen im Vergabevermerk einen wesentlichen Ansatzpunkt für Vergabekammern, Gerichte und Behörden der Rechts- und Fachaufsicht bei der Nachprüfung der Vergabe öffentlicher Aufträge sind. Bei fehlenden oder mangelhaften Vergabevermerken kann ein unterlegener Bieter unter Umständen Schadenersatz geltend machen. Ein regelgerechter Vergabevermerk trägt entscheidend zur Vermeidung von Korruption bei, da der Zwang zur eingehenden und nachvollziehbaren Begründung von Vergabeentscheidungen Manipulationsspielräume erheblich einengt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, bei den Anstalten ein regelgerechtes Vergabeverhalten sicherzustellen.

17.1.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es werde die festgestellten Mängel in naher Zukunft abstellen. Ein regelgerechtes Vergabeverhalten werde sichergestellt.

17.1.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Bundesministerium seinen Hinweisen folgen will. Er wird beobachten, welchen Erfolg die in Aussicht gestellten Maßnahmen haben werden.

17.2.1

Im Jahre 1999 hat das Oberlandesgericht Brandenburg festgestellt, dass § 30 Nr. 1 VOB/A lediglich erfordere, einen Vergabevermerk erst nach der Vergabeentscheidung – also zum Abschluss des Vergabeverfahrens – zu fertigen. Nach Auffassung des Oberlandesgerichts sei es jedoch angesichts des gemeinschaftsrechtlichen Transparenzgebotes erforderlich, dass Vergabevermerke aus Gründen der Überprüfbarkeit wesentlicher Zwischenentscheidungen schon während des Vergabeverfahrens unmittelbar nach jedem einzelnen Vergabeschritt fortgeschrieben werden, damit das aktuelle Vergabeverhalten zu jedem gewünschten Zeitpunkt überprüft werden kann.

Dies ist seither ständige Spruchpraxis der Vergabekammern und der Gerichte für Vergaben, die die so genannten Schwellenwerte für EU-weite Ausschreibungen erreichen oder überschreiten. Die Schwellenwerte betragen 5 Mio. Euro bei Bauleistungen, 130 000 Euro bei Liefer- und Dienstleistungsverträgen der obersten und oberen

Bundesbehörden und 200 000 Euro für alle anderen Liefer- und Dienstleistungsaufträge. Für Vergaben unterhalb dieser Werte fehlt eine entsprechende Rechtsprechung, weil hier die Einhaltung der Vergaberegeln nicht gerichtlich überprüft werden kann (sog. Zweiteilung des deutschen Vergaberechts).

17.2.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes genügen damit die in § 30 Nr. 1 VOL/A und dem wortgleichen § 30 Nr. 1 VOB/A enthaltenen Regelungen nicht den Anforderungen, die von der Rechtsprechung für Vergaben oberhalb der Schwellenwerte an das ordnungsgemäße Abfassen eines Vergabevermerkes gestellt werden.

Wegen der grundlegenden Bedeutung für das gesamte öffentliche Vergabewesen hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium aufgefordert, diese Vorschriften an die Rechtsprechung anzupassen. Er hat dabei die Auffassung vertreten, dass dies auch für Vergaben geschehen sollte, deren Auftragswerte unter den Schwellenwerten liegen.

17.2.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es sehe keine Notwendigkeit für eine Änderung der betreffenden Vorschriften.

Für Vergaben oberhalb der Schwellenwerte habe es alle EU-rechtlichen Verpflichtungen über das Abfassen von Vergabevermerken vollständig umgesetzt.

Zudem legten Gerichte eine Vielzahl von Gesetzen und Vorschriften umfassend aus, ohne dass dies zu einer kurzfristigen Änderung der Vorschriften durch den Verordnungs- oder Gesetzgeber führe. Ein Gesetz sei eine abstrakte, generelle Regelung, die erst durch die Praxis und die hierzu einschlägige Rechtsprechung ausgefüllt werde. Es sei keine Einzelfallregelung.

Für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte hat das Bundesministerium mitgeteilt, es vermöge die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht nachzuvollziehen, weil sich die Rechtsprechung lediglich auf Vergaben oberhalb der Schwellenwerte erstrecke.

17.2.4

Die Auffassung des Bundesministeriums überzeugt nicht. Es hat zwar vor über zehn Jahren alle gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen über das Abfassen von Vergabevermerken oberhalb der Schwellenwerte vollständig umgesetzt, jedoch nicht berücksichtigt, dass seit dem Jahre 1999 durch die oben angeführte Rechtsprechung eine wesentliche Fortentwicklung eingetreten ist.

Für den Bereich oberhalb der Schwellenwerte hat das Bundesministerium nicht erklärt, wie es ein regelgerechtes, d. h. den Vorgaben der Rechtsprechung entsprechendes Abfassen der Vergabevermerke anders als durch eine Anpassung der entsprechenden Vorschriften an die Rechtsprechung sicherstellen will.

Für den Bereich der Vergabe unterhalb der Schwellenwerte hält der Bundesrechnungshof die Stellungnahme des Bundesministeriums für bedenklich. Ein Nachholen der Dokumentation der Begründungen für die einzelnen Vergabeschritte erst zum Abschluss des Vergabeverfahrens hat hier die gleichen erheblichen Nachteile, die von der Rechtsprechung für Vergaben oberhalb der Schwellenwerte herausgestellt werden. Danach sind spätere Begründungen situationsbezogener Entscheidungen im Vergabeverfahren im Nachhinein nicht hinreichend aussagekräftig, der zu einem späteren Zeitpunkt geschriebene Begründungsvermerk kann die aus der damaligen Situation gewonnene Einschätzung für die weitere Vorgehensweise nicht mehr dokumentieren.

Eine Hinnahme dieser Nachteile bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte – bei Bauleistungen sind das rd. 90 % aller Vergaben – bedeutet demnach eine deutliche Einbuße der Aussagekraft der Vergabevermerke. Gegenüber dem Standard oberhalb der Schwellenwerte bedeutet ein solcher Vergabevermerk „zweiter Klasse“ aber auch, dass die für die Vergabestellen zuständigen Einrichtungen der Rechts- und Fachaufsicht bei der Nachprüfung laufender Vergabeverfahren nicht auf schriftliche Begründungen für die in diesen Verfahren getroffenen Zwischenentscheidungen zugreifen können.

Der Bundesrechnungshof hält dies für eine nicht sachgerechte Einschränkung der Kontrollmöglichkeiten durch diese Einrichtungen und deshalb von grundsätzlicher Bedeutung für deren Aufgabenerfüllung. Auch die oben geschilderte Präventivfunktion der Vergabevermerke hinsichtlich der Korruptionsvermeidung wird unnötig geschwächt, wenn längst unwiderruflich getroffene Entscheidungen erst später zu dokumentieren sind.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Auffassung fest, das Bundesministerium solle sowohl für Vergaben unterhalb als auch oberhalb der Schwellenwerte für eine Anpassung der Richtlinien über das Abfassen von Vergabevermerken an die von der ständigen Rechtsprechung gesetzten Standards sorgen. So lange das Bundesministerium eine kurzfristige Änderung der Richtlinien aufgrund des erforderlichen Verfahrens für Vergaben oberhalb der Schwellenwerte nicht bewirken kann, sollte es durch geeignete Maßnahmen dafür sorgen, dass die Verwaltungen im Sinne der Rechtsprechung handeln.

18 Unklare Regeln bei Rahmenverträgen für Hard- und Softwarebeschaffungen

18.0

Rahmenverträge haben für den Kauf und Betrieb der Hard- und Software in der Bundesverwaltung mit rd. 360 000 IT-Arbeitsplätzen außerordentliche Bedeutung. In Rahmenverträgen werden die wichtigsten Bedingungen für den Bezug von Leistungen vorab festgelegt, sodass diese später einfach mit Einzelaufträgen abgerufen werden können. Die Bundesverwaltung ging sehr uneinheitlich und auch unsicher bei dem Abschluss und der Nutzung von IT-Rahmenverträgen vor.

18.1

Die Bundesverwaltung bedient sich für den Kauf und den Betrieb ihrer IT meistens so genannter Rahmenverträge. In diesen sind die wichtigsten Bedingungen für den Bezug von Leistungen vorab festgelegt, die später mit Einzelaufträgen abgerufen werden können.

Die Erwartungen der Vergabestellen richteten sich, wie der Bundesrechnungshof feststellte, zunächst darauf, mit Rahmenverträgen flexibel auf die Besonderheiten des IT-Marktes reagieren zu können. Er ist von ständig wechselnden Entwicklungsrichtungen, kurzen Produktzyklen, sich rasch ändernden Preisen und in Teilbereichen hohem Konkurrenzdruck der Anbieter gekennzeichnet. Mithilfe eines Rahmenvertrages könnten auch die langen Fristen der Einzelvergaben vermieden werden.

Demgegenüber stellte der Bundesrechnungshof bei einer Prüfung der Anwendungspraxis der IT-Rahmenverträge für Standardhard- und -software folgendes fest:

- Beschaffungsstellen hatten oft nur zufällig Kenntnis von bereits abgeschlossenen Rahmenverträgen; sie wurden nicht zentral bereitgestellt,
- die Mehrzahl der Verträge war ohne konkrete Mengenangaben abgeschlossen worden und enthielt keine Abnahmeverpflichtungen,
- Auftragnehmer der Rahmenverträge war jeweils nur ein Unternehmen,
- zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer waren Verfahren unterschiedlicher Güte zur Annäherung an fallende Marktpreise vereinbart,
- die Umsatzvolumina aus Rahmenverträgen waren unvollständig oder nicht erfasst.

Die Vergabestellen waren oft unsicher hinsichtlich des Umfangs und der Bindungswirkung von Abnahmeverpflichtungen in Rahmenverträgen. Ebenso war ihnen nicht klar, ob sich durch die Erteilung eines Einzelauftrags aus dem Rahmenvertrag einer anderen Dienststelle die sonst vergaberechtlich grundsätzlich erforderliche Ausschreibung der Leistung erübrigt. Das innerhalb der Bundesregierung für das Vergabewesen zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Bundesministerium), Vergaberechtskommentatoren und Bearbeiter vor Ort beurteilten die Frage, inwieweit Rahmenverträge dem geltenden Vergaberecht entsprechen, unterschiedlich.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf aufmerksam gemacht, dass die von Bundesbehörden abgeschlossenen Rahmenverträge in Inhalt und Struktur erhebliche Unterschiede aufweisen. Ferner hat er auf die Unsicherheiten bei der Nutzung hingewiesen und gefordert, eindeutige Handlungsanweisungen mit Erläuterung der Rechtslage zu geben.

In Hinblick auf die Preise, die den Lieferungen aus Rahmenverträgen zugrunde liegen, hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass aus einem Rahmenvertrag abgerufene Einzelaufträge ohne zeitnahe Preisanpassungen in den Teilbereichen des IT-Marktes, in denen die Preise rasch sinken, zunehmend unwirtschaftlich werden. Verzichtet ein Auftraggeber auch noch darauf, den Gesamtumsatz des Rahmenvertrages zu erfassen, hat er bei Preis- oder Neuverhandlungen einen gegenüber dem bisherigen Auftragnehmer kaum aufholbaren Informationsnachteil.

Die Vergabestellen hätten Preise vergleichen können, wenn ihnen mehrere geeignete Rahmenverträge bekannt gewesen wären. Hierfür hat jedoch eine zentrale Stelle gefehlt, die eine Plattform für alle vorhandenen IT-Rahmenverträge bereitstellt sowie über Konditionen informiert oder Musterrahmenverträge und in der Praxis bewährte Regelungen erstellt und pflegt.

Die in der Vergabeverordnung genannte, in der Praxis aber nicht genutzte Möglichkeit, Rahmenvereinbarungen mit mehreren Unternehmen abzuschließen, könnte zu mehr Wettbewerb bei der Erteilung der Einzelaufträge und so zu kostengünstigeren IT-Beschaffungen insbesondere in Marktsegmenten mit starkem Wettbewerb führen.

Die Europäische Kommission hat den Stellenwert von Rahmenvereinbarungen und deren mangelnde Berücksichtigung im Vergaberecht erkannt und in einem Richtlinienvorschlag aufgegriffen.

18.3

Das Bundesministerium hat zunächst bezweifelt, dass ein Bedarf für Handlungsanweisungen und Erläuterungen zur rechtlich sicheren Nutzung von Rahmenverträgen bestehe. Die auf dem Markt befindlichen Kommentare würden „mit Ausnahme spezieller Fragen insbesondere zur Technik alle wesentlichen Punkte abdecken“. Zunehmend würden von der Wirtschaft auch Spezialseminare zum Thema „IT-Beschaffungen“ angeboten.

Das Bundesministerium hat den Vorschlag des Bundesrechnungshofes befürwortet, die Rahmenverträge insgesamt an zentraler Stelle zu veröffentlichen. Auf eine konkrete Veröffentlichungsplattform hat es sich allerdings noch nicht festgelegt.

Seit Juni 2003 würden das Bundesministerium und das Bundesministerium des Innern ein so genanntes „7-Punkte-Programm der Bundesregierung zur Optimierung öffentlicher Beschaffungen“ vorbereiten. Es werde bis Ende des Jahres 2005 abgeschlossen und sehe beispielsweise für Ausschreibung und Abschluss von Rahmenverträgen ein koordiniertes, arbeitsteiliges Vorgehen sowie standardisierte Vorgaben, u. a. Vertragskomponenten, unter Prüfung der vergabe- und kartellrechtlichen Aspekte vor. In einem „virtuellen Kaufhaus des Bundes“, in dem durch Bedarfsträger Standardprodukte und -leistungen bestellt werden können, sollten Rahmenverträge zentral verwaltet und bereitgestellt werden. In diesem Zusammenhang sei

nunmehr beabsichtigt, die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen.

18.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Bundesministerium seine Hinweise und Anregungen bei der Umsetzung des 7-Punkte-Programmes berücksichtigen und mit einbeziehen will.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss dieses nicht nur rasch umgesetzt werden, sondern durch klare und leicht verständliche Regelungen insbesondere auch die Handlungsunsicherheit der Beschäftigten beseitigt werden. Wird der mit unterschiedlichen Auffassungen und Vergabepraktiken öffentlicher Auftraggeber bislang verbundene Verwaltungsaufwand für IT-Rahmenverträge reduziert, kann auch ein Beitrag zur Entbürokratisierung geleistet werden.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
(Einzelplan 15)

19 Beschaffung ohne Wettbewerb und nachlässige Bestandsführung beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
(Kapitel 1520 Titelgruppe 55)

19.0

Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte hat marktgängige Leistungen der IT- und Nutzerbetreuung für fast 1,2 Mio. Euro gezielt an ein bestimmtes Berliner Unternehmen vergeben. Da die Leistungen hauptsächlich in Bonn anfielen, machte das Unternehmen allein für Reise- und Reisenebenkosten über 285 000 Euro geltend.

Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte hat das Verschwinden von 23 Personalcomputern und Notebooks nicht mehr aufklären können, da es für seine IT-Ausstattung keinen aktuellen Bestandsnachweis geführt hat. Trotz Diebstahlverdachts hat es weder eine strafrechtliche Verfolgung noch die Prüfung des Regresses veranlasst.

19.1

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz (Prüfungsamt) den IT-Einsatz beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (Bundesinstitut) geprüft und festgestellt:

Das Bundesinstitut vergab an ein Unternehmen aus Berlin Aufträge für marktgängige Leistungen der IT- und Nutzerbetreuung in Höhe von fast 1,2 Mio. Euro. Den bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vorgeschriebenen Wettbewerb führte das Bundesinstitut nicht durch. Es begründete dies damit, dass nur dieser Auftragnehmer die speziell geforderten Dienstleistungen für das Bundesinstitut erbringen konnte.

Das Unternehmen betreute das Bundesinstitut nur zum kleinen Teil in Berlin und hauptsächlich am neuen Standort in Bonn und machte dafür Reise- und Reisenebenkosten in Höhe von 285 000 Euro geltend.

Das Bundesinstitut kaufte über 70 Personalcomputer (PC) und mehrere Notebooks, nahm diese aber nach Anlieferung nicht sofort in das Bestandsverzeichnis auf. Es lagerte die Geräte zunächst nur ein; sie sollten nach der Installation verbucht werden. Das Bundesinstitut bemerkte erst nach den Erhebungen des Prüfungsamtes den Verlust von 23 PC's und Notebooks im Wert von rd. 32 000 Euro. Auch nach intensiven Recherchen konnte es den Verbleib nicht aufklären. Das hierüber informierte Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Bundesministerium) sah trotz des Diebstahlverdachts von einer Strafanzeige ab. Es ging davon aus, dass ein Strafantrag erfolglos bleiben würde, da zu den Tatumständen keine Angaben gemacht werden könnten.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat die Vergabe von marktgängigen IT-Leistungen ohne Wettbewerb als vergaberechtswidrig und unwirtschaftlich kritisiert. Die Begründung des Bundesinstituts, es sei nur ein Auftragnehmer infrage gekommen, hat den Bundesrechnungshof nicht überzeugt. Allein in Bonn gibt es viele Anbieter, die vergleichbare Leistungen bereits für mehrere Behörden erbracht haben. Die hohen Reisekosten hätte das Bundesinstitut bei der Auswahl eines Dienstleisters mit berücksichtigen müssen.

Mit der unzureichenden Führung der Bestandsliste hat das Bundesinstitut gegen die Vorschriften über die Vermögensbuchführung des Bundes verstoßen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Verwaltungsmängel zu beheben und mit einer Strafanzeige auch dem Eindruck des sorglosen Umgangs mit Bundeseigentum entgegenzutreten.

19.3

Das Bundesministerium und das Bundesinstitut haben die Vergabe der Unterstützungsleistungen am Standort Bonn an das Berliner Unternehmen ohne Wettbewerb damit begründet, dass das Instituts-Personal und das Personal zur Betreuung des IT-Betriebes im Rahmen des Regierungsumzuges nach Berlin weitgehend ausgetauscht worden sei. Um den DV-Betrieb des Institutes in der Umzugs- und Übergangszeit aufrechterhalten zu können, sei die

Weiterbeschäftigung des Auftragnehmers ohne Ausschreibung zwingend erforderlich gewesen. Nur dieser habe umfassende Kenntnisse der DV-Umgebung des Instituts gehabt. Er sei vor der Vertragsunterzeichnung nicht bereit gewesen, auf die Reisekostenforderungen zu verzichten. Dies hätte erst bei einem neuen Vertrag für weitere Unterstützungsleistungen am Standort Bonn durchgesetzt werden können. Insgesamt sei die Reisetätigkeit des Auftragnehmers aber für die Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes unerlässlich gewesen.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass 21 PC und zwei Notebooks auch nach Begehung aller Räume des Instituts im Rahmen der Bestandserhebung nicht nachgewiesen werden konnten. Der Sachverhalt könne über die bloße Verlustmeldung hinaus nur insoweit konkretisiert werden, dass die Geräte nach den Beschaffungsunterlagen im Institut sein müssten. Ob und wo sie aufgestellt worden seien, könne nicht mehr nachvollzogen werden. Die mangelhafte Verwaltungspraxis, die hierzu geführt hätte, sei zwischenzeitlich geändert worden. Die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens sei nicht sinnvoll gewesen, daher habe es von einer Strafanzeige abgesehen.

19.4

Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassung des Bundesministeriums, dass die IT- und die Nutzerbetreuung am neuen Bonner Standort des Bundesinstituts nur durch eine bestimmtes Unternehmen erbracht werden konnte. Er erwartet, dass künftig die Bestimmungen des Vergaberechts eingehalten werden.

Der Bundesrechnungshof nimmt die geänderte Verwaltungspraxis des Bundesinstituts zur Kenntnis, die künftig den Bestandsnachweis der Hard- und Software sicherstellen soll. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass das Bundesinstitut den Verbleib der Computer mit mehr Nachdruck hätte aufklären und die Frage des Regresses hätte prüfen müssen. Die Beschäftigten könnten das unentschlossene Vorgehen als Signal für die Duldung sorglosen Umgangs mit Bundeseigentum missverstehen.

20 Keine Verordnung zur Einschränkung der Ausgaben für den Bau von Bedienstetenwohnungen der Rentenversicherungsträger erlassen
(Kapitel 1513)

20.0

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte auf Anregung des Bundesrechnungshofes in seiner Sitzung am 13. Februar 1998 das damalige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung auf, den Umfang der für den Bau von Bedienstetenwohnungen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel durch eine Rechtsverordnung zu regeln und entsprechende Ausgaben zeitlich zu begrenzen.

Obwohl seit April 2002 ein Verordnungsentwurf vorliegt, hat das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung die erforderliche Zustimmung des Bundesrates bisher nicht eingeholt. Die Verordnung konnte deshalb noch nicht in Kraft treten. Weitere unnötige Ausgaben der Rentenversicherungsträger für die Errichtung von Bedienstetenwohnungen sind zu befürchten.

20.1

Der Bundesrechnungshof unterrichtete in seinen Bemerkungen 1997 (Bundestagsdrucksache 13/8550 Nr. 21) den Deutschen Bundestag über unnötige Ausgaben der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung für die Errichtung von Bedienstetenwohnungen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte daraufhin das damalige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in seiner Sitzung am 13. Februar 1998 auf, im Wege einer nach dem Sozialgesetzbuch zulässigen Verordnung den Umfang der für den Bau von Bedienstetenwohnungen durch Rentenversicherungsträger zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zu regeln und die Zulässigkeit entsprechender Ausgaben zeitlich zu begrenzen (vgl. Bundestagsdrucksache 13/10904 zu Nr. 21).

Erst auf mehrfache Erinnerungen des Bundesrechnungshofes teilte das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Bundesministerium) am 12. Januar 2000 mit, dass ein Arbeitsentwurf der Verordnung informell mit den Rentenversicherungsträgern erörtert worden sei. Das Bundesministerium ging seinerzeit noch davon aus, dass die geforderte Verordnung im 1. Quartal 2000 dem Bundesrat zur Zustimmung zugeleitet werden könne.

Auf weiteres Drängen des Bundesrechnungshofes teilte das Bundesministerium am 12. Oktober 2001 schließlich mit, die Abstimmung mit den zuständigen Bundesressorts über den Verordnungsentwurf sei abgeschlossen. Im Hinblick darauf, dass die Verordnung der Zustimmung des Bundesrates bedarf, führte das Bundesministerium zur Vorbereitung der Beratungen eine aktuelle Bestandsaufnahme bei den Rentenversicherungsträgern durch. Das Bundesministerium wollte insbesondere feststellen, in welchem Umfang und in welcher Höhe tatsächlich noch Ausgaben für die Wohnungsfürsorge anfallen oder geplant sind. Gleichzeitig bat es die Rentenversicherungsträger um Einschätzung, inwieweit die Wohnungsfürsorge auch zukünftig zur Personalgewinnung benötigt werde.

Mit Schreiben vom 29. April 2002 legte das Bundesministerium dem Bundesrechnungshof sowie den Bundesressorts einen Referentenentwurf der Verordnung zur Stellungnahme vor, der die Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses berücksichtigt. Hiernach sollen Wohnungsfürsorgemaßnahmen bei Rentenversicherungsträgern künftig im Wesentlichen nur noch für Bedienstete möglich sein, die an Dienstorte mit unzureichendem Wohnungsangebot versetzt werden. Wohnungsfürsorgemaßnahmen der Rentenversicherungsträger sollen zudem nur noch bis zum 31. Dezember 2008 zulässig sein. Soweit dem Bundesrechnungshof bekannt ist, äußerten auch die beteiligten Bundesressorts keine Bedenken gegen den Entwurf.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium es bisher unterließ, die Zustimmung des Bundesrates zu der geplanten Verordnung einzuholen. Diese konnte deshalb noch nicht in Kraft treten. Weitere unnötige Ausgaben der Rentenversicherungsträger für die Errichtung von Bedienstetenwohnungen sind zu befürchten. Auch wiederholte Sachstandanfragen des Bundesrechnungshofes konnten das Bundesministerium nicht bewegen, die Angelegenheit mehr als fünf Jahre nach dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses zum Abschluss zu bringen.

20.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass die vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte Verordnung zunächst einer sorgfältigen Prüfung bedurft habe, inwieweit die Verordnung eine Stimmenmehrheit im Bundesrat finden würde. Die inzwischen eingegangenen Stellungnahmen der Länder und deren fachliche Änderungswünsche deuteten auf eine Stimmenmehrheit im Bundesrat hin, sodass das Bundesministerium seinen Verordnungsentwurf dem Bundesrat nunmehr zügig mit der Bitte um Zustimmung vorlegen will.

20.4

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das Bundesministerium unverzüglich beantragt, der Bundesrat möge seine Zustimmung zu der vom Rechnungsprüfungsausschuss bereits am 13. Februar 1998 geforderten Verordnung über die Zulässigkeit und den Umfang der Wohnungsfürsorge für Bedienstete von Rentenversicherungsträgern geben, damit die Verordnung sodann in Kraft treten kann.

21 Neugestaltung des Leitungsbereichs des Robert Koch-Instituts in Berlin zu aufwendig

(Kapitel 1511)

21.0

Im Zusammenhang mit dem Bonn/Berlin-Umzug ließ das Robert-Koch-Institut in Berlin seinen Leitungsbereich umbauen und neu ausstatten. Dies geschah derart aufwendig, dass die Gesamtausgaben schließlich rd. 750 000 Euro betrugen.

Das Robert Koch-Institut verstieß darüber hinaus gegen Vergaberecht, da es die Leistungen ohne Ausschreibung an einen Architekten frei vergab. Es verstieß zudem gegen Haushaltsrecht. Im Haushaltsplan waren für diesen Zweck weder Mittel veranschlagt noch enthielt der Stellenplan des Instituts die notwendigen Planstellen für den Leitungsbereich. Die Ausgaben leistete das Robert-Koch-Institut aus einem dafür nicht vorgesehenen Titel.

21.1

Nach Abschluss des Bonn/Berlin-Umzuges und seiner Folgemaßnahmen untersuchte der Bundesrechnungshof die Verwaltung und Nutzung von Liegenschaften im Geschäftsbereich des damaligen Bundesministeriums für Gesundheit (heute: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung – Bundesministerium) in einer Querschnittsprüfung. Auch das in diesem Zusammenhang geprüfte Robert Koch-Institut (RKI), ein Nachfolgeinstitut des 1994 aufgelösten Bundesgesundheitsamtes, war durch den Umzug betroffen. Es konzentrierte seine sechs bisherigen Standorte in Berlin auf zwei, darunter das alte zentrale Verwaltungsgebäude, das die Institutsleitung nutzte.

21.2

Das Bundesministerium übertrug im Oktober 1996 dem damaligen Präsidenten des Paul-Ehrlich-Instituts die kommissarische Leitung des RKI. Als die entsprechend dotierte Planstelle eingerichtet war, ernannte es ihn Anfang 2001 rückwirkend zum Jahresbeginn zu dessen Präsidenten. Zum selben Zeitpunkt wurde die Stelle eines Vizepräsidenten geschaffen.

Im Januar 1997 erstellte ein vom RKI beauftragter Architekt aus Nordrhein-Westfalen erste Unterlagen für die Umgestaltung von sieben Räumen des Leitungsbereichs mit einer Gesamtfläche von rd. 178 qm. Das RKI schrieb die Planungs- und Überwachungsleistungen nicht aus, sondern vergab den Auftrag frei. Die Gründe dafür dokumentierte es nicht. Die Arbeiten wurden im Jahre 1998 abgeschlossen.

Der Architekt schätzte die reinen Umbaukosten Anfang 1997 auf 225 000 Euro und im Oktober 1997 auf 375 000 Euro. Der Bundesrechnungshof stellte anlässlich der Prüfung fest, dass das RKI tatsächlich rd. 600 000 Euro für die Umbaukosten bezahlte. Die Gesamtausgaben für alle Umbau- und Ausstattungsmaßnahmen betrugen rd. 750 000 Euro.

Das RKI veranlasste die folgenden Umbaumaßnahmen:

- Vergrößerung des Dienstzimmers des Präsidenten durch Beseitigung einer tragenden Wand,
- Schaffung eines Büroraums für den Vizepräsidenten und eines weiteren Dienstzimmers für eine dem Vizepräsidenten zugeordnete zweite Vorzimmerkraft ebenfalls durch Beseitigung einer tragenden Wand,
- Anfertigung einer Einbauküche und Einrichtung eines Besucherzimmers.

Das RKI ließ die Büroräume u. a. mit vorher nicht vorhandenen abgehängten Stuckdecken für rd. 55 000 Euro ausstatten. Die im Präsidentenzimmer eingelassenen Glaselemente und Beleuchtungskörper kosteten allein rd. 25 000 Euro. In das nach Norden gelegene Präsidentenzimmer wurde eine Klimaanlage eingebaut.

In den Bundeshaushalten 1997/1998 waren bei Kapitel 1511 (RKI) für die Arbeiten im Leitungsbereich weder

Ausgaben noch entsprechende Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt. Das RKI leistete die Ausgaben aus Kapitel 1511 Titel 712 01, obwohl dieser nach seiner Zweckbestimmung Baumaßnahmen von mehr als 1 Mio. Euro im Einzelfall vorbehalten war.

21.3

Der Bundesrechnungshof hat den Zeitpunkt der Auftragsvergabe durch das RKI beanstandet. Es vergab die umfangreichen Baumaßnahmen, ohne dass die dafür notwendigen haushalts- und stellenplanmäßigen Voraussetzungen vorlagen oder zumindest hinreichend gesichert waren. Die Beauftragung des ortsfernen Architekten ohne Ausschreibung war unzulässig. Bei einer ordnungsgemäßen Planung hätte auffallen müssen, dass der Raumbedarf wesentlich zu hoch angesetzt war. Der Vizepräsident hatte keinen Anspruch auf eine zweite Vorzimmerkraft mit eigenem Dienstzimmer. Zudem war über die Planstelle für den Vizepräsidenten noch nicht abschließend entschieden worden. Die sehr aufwendige Ausstattung der Räume überschritt das für Repräsentationszwecke in einer nachgeordneten Behörde vertretbare Maß. Die Maßnahmen des RKI verstießen nicht nur gegen das Haushalts- und das Vergaberecht, es fehlte auch jegliche Kostenkontrolle. Erst der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass allein für die Umbaukosten etwa das Dreifache der ursprünglich geschätzten Ausgaben bezahlt werden musste.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, Haftungsansprüche gegen die Verantwortlichen zu stellen.

21.4

Das Bundesministerium hat ausgeführt, die haushalts- und stellenplanmäßigen Voraussetzungen für die Baumaßnahme seien absehbar gewesen, nachdem im Bundesministerium über die Einrichtung der Stellen für den Präsidenten und den Vizepräsidenten entschieden worden war. Es sei beabsichtigt gewesen, den Bürotrakt für den neuen Leitungsbereich zeitnah zur Berufung fertig zu stellen.

Das Bundesministerium hat die Vergabe der Arbeiten an das weit entfernt gelegene Architekturbüro damit gerechtfertigt, dass bei laufendem Institutsbetrieb gebaut werden sollte. Dabei seien denkmalpflegerische Aspekte zu berücksichtigen gewesen. Diese hätten es ausgeschlossen, die Umbauleistung kurzfristig eindeutig und umfassend zu beschreiben. Für künftige Fälle werde das RKI die Gründe für die gewählten Vergabeverfahren dokumentieren.

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Höhe der Ausgaben eingeräumt. Es hält aber die aufwendige Umgestaltung des Leitungsbereichs angesichts der Repräsentationsaufgaben auch gegenüber Besuchern aus dem Ausland für noch vertretbar.

Die bauliche Neugestaltung des Leitungsbereichs stelle einen Teil der bei Kapitel 1511 Titel 712 01 veranschlagten „Baulichen Sicherungsmaßnahmen“ dar. Auf die Haftungsfrage ist das Bundesministerium nicht eingegangen.

21.5

Das Bundesministerium verkennt, dass es nicht auf seine hausinterne Beschlusslage zu den Leitungsplanstellen ankommt. Entscheidend ist die Bewilligung der Leitungsplanstellen durch den Haushaltsgesetzgeber. Erst nachdem diese vorlagen, hätte mit den Baumaßnahmen begonnen werden dürfen.

Den Verzicht auf ein Vergabeverfahren können weder die beabsichtigten Arbeiten während des laufenden Institutsbetriebs noch denkmalpflegerische Gesichtspunkte rechtfertigen. Auch waren die Maßnahmen nicht besonders dringlich. Erst nach mehr als drei Jahren wurden die entsprechenden Stellen eingerichtet.

Der Bundesrechnungshof hält es unverändert für nicht gerechtfertigt, den Leitungsbereich und insbesondere das Präsidentenzimmer derart aufwendig umzugestalten. Der Leitungsbereich einer international anerkannten Forschungseinrichtung soll Repräsentationsansprüchen genügen. Die Art des Ausbaus und die gewählte Ausstattung überstiegen diese Ansprüche aber bei weitem. Dies trug dazu bei, dass die ursprünglich geplanten Kosten um etwa das Dreifache überzogen wurden.

Die bewusste Finanzierung der Umbaumaßnahmen aus den Mitteln für bauliche Sicherungsmaßnahmen stellt einen schwerwiegenden Verstoß gegen den vom Gesetzgeber beschlossenen Haushaltsplan dar. Das Bundesministerium hätte daher zumindest prüfen müssen, ob die Verantwortlichen dafür haftbar gemacht werden können.

22 Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Integrationsprojekten zur Eingliederung schwerbehinderter Menschen in das Arbeitsleben verbessern
(Ausgleichsfonds nach § 78 SGB IX)

22.0

Die Förderung von Integrationsprojekten zur Eingliederung schwerbehinderter Menschen in das Arbeitsleben wurde im Jahre 2000 gesetzlich verankert, obwohl dem ehemaligen Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung noch keine ausreichenden Erkenntnisse aus den Modellprojekten zur Erprobung einer solchen Förderung vorlagen.

Die mit rd. 17 Mio. Euro geförderten 16 Integrationsprojekte konnten nach der Erprobungsphase nicht ohne weitere Zuschüsse im freien Wettbewerb bestehen. Das wesentliche Projektziel, die schwerbehinderten Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln, wurde weitgehend aufgegeben. Ohne Förderung dürfte für einen Teil der Projekte die wirtschaftliche Existenz nicht gesichert sein.

22.1

Das ehemalige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung finanzierte aus Mitteln des Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben in einem Modellprogramm Betriebe, um schwerbehinderte Menschen zu qualifizieren und nach einer längeren Phase der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln (Integrationsprojekte). Für diesen Personenkreis sah das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung die Werkstätten für behinderte Menschen nicht als adäquate Einrichtungen an, sondern wollte mit den Integrationsprojekten einen „dritten Weg“ als Brücke zwischen Werkstätten für behinderte Menschen und allgemeinem Arbeitsmarkt schaffen. Die Beschäftigungsverhältnisse sollten nicht auf eine Dauerbeschäftigung in dem Integrationsprojekt, sondern auf eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt abzielen (Vermittlungsauftrag).

Der Ausgleichsfonds wurde bis zur Regierungsumbildung im Oktober 2002 vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung verwaltet, danach vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Bundesministerium). Er finanziert sich aus der Ausgleichsabgabe, die von Arbeitgebern erhoben wird, die die Beschäftigungsquote für schwerbehinderte Menschen nicht erfüllen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung förderte in den Jahren 1998 bis 2001 bundesweit 16 Integrationsprojekte mit insgesamt rd. 17 Mio. Euro. Das Vorhaben wurde wissenschaftlich begleitet.

Mit den geförderten Integrationsprojekten sollten 30 Geschäftsfelder aufgebaut werden, die überwiegend im Dienstleistungsbereich lagen. Die Fördermittel sollten den Zuwendungsempfängern ermöglichen, nach Ablauf des Förderzeitraumes als konkurrenzfähige Unternehmen im freien Wettbewerb zu bestehen. Dabei sollten die Beschäftigten tarifliche oder ortsübliche Löhne erhalten.

Zu Beginn des Jahres 2000 wies die wissenschaftliche Begleitung darauf hin, dass nicht alle 16 Projekte die eigenen Ziele und Planungen erreichen würden und ihre Weiterführung nach Ablauf der dreijährigen Modellförderung mit den am Markt erwirtschafteten Erträgen sowie rechtlich möglichen Zuschüssen nicht gesichert sei.

Noch während des Förderzeitraums der Modellprojekte wurden die Integrationsprojekte mit Wirkung vom 1. Oktober 2000 im „Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“ (SchwbBAG) verankert. Die Förderungsvoraussetzungen und -leistungen waren noch nicht im Einzelnen beschrieben, sondern einer späteren Rechtsverordnung vorbehalten. Die Regelungen des Gesetzes wurden in das am 1. Juli 2001 in Kraft getretene Neunte Buch Sozialgesetzbuch (Kapitel 11 SGB IX – Integrationsprojekte) übernommen. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat wurden nicht über die Erkenntnisse aus den laufenden Modellprojekten, deren Zweck die Erprobung vor einer gesetzlichen Verankerung war, informiert. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen e. V. hatte im Gesetzgebungsverfahren darauf hingewiesen, dass Integrationsfirmen in Deutschland seit 20 Jahren erfolgreich und kostendeckend arbeiteten.

Anfang des Jahres 2001 entschied das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung aufgrund der zu geringen Erträge der Integrationsprojekte, die Förderung um drei Jahre zu verlängern. In die Übergangsförderung von Anfang des Jahres 2002 bis Ende des Jahres 2004 wurden 15 der 16 Modellprojekte einbezogen. Im Februar 2003 ordnete das zuständige Amtsgericht für ein Integrationsprojekt die vorläufige Insolvenzverwaltung an. Dabei verloren alle Beschäftigten, darunter 20 schwerbehinderte Menschen, ihren Arbeitsplatz. Das Bundesministerium machte Rückforderungen in Höhe von über 1,8 Mio. Euro geltend.

Im ersten Förderzeitraum waren 33 Personen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt worden. Es fand keine Evaluation statt, die über den dauerhaften Erfolg der Vermittlungen Auskunft geben könnte. 15 der 16 Modellprojektträger gaben den Vermittlungsauftrag im Verlauf der Modellphase auf, da sie diese Zielvorgabe als problematisch und kaum zu verwirklichen ansahen.

Mit den Fördermitteln in Höhe von 17 Mio. Euro wurden in den Projekten rd. 200 Stellen für schwerbehinderte Menschen geschaffen. Die Übergangsförderung erforderte zusätzlich etwa 5 Mio. Euro. Dies ergibt eine Anschubfinanzierung von rd. 110 000 Euro je Arbeitsplatz. Die von den Arbeitsämtern gezahlten Eingliederungszuschüsse sind hierin nicht enthalten.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin (Prüfungsamt) die Förderung der Integrationsprojekte geprüft. Nach seinen Feststellungen hat die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren nicht dargelegt, dass die Modellprojekte sich noch nicht als wirtschaftlich tragfähig erwiesen hatten und die Vermittlungserfolge gering waren. In der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung wurden die Modellprojekte nur kurz erwähnt. Dabei wurde nicht dargestellt, dass mit ihnen die erforderlichen Erfahrungen vor einer gesetzlichen Regelung gesammelt werden sollten.

Damit wurde ein neues, finanziell aufwendiges Förderinstrument gesetzlich verankert, ohne die Erkenntnisse aus dem Modellvorhaben abzuwarten. Erste Erfahrungen deuteten bereits auf große Risiken hin.

Das Prüfungsamt hat dargelegt, dass die beiden Förderziele Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen einschließlich Qualifizierung einerseits und Vermittlung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt andererseits innerhalb eines Projekts schwer vereinbar sind. Da die Mehrheit der beschäftigten schwerbehinderten Menschen nicht über die notwendige Qualifikation für die ausgeübte Tätigkeit verfügt, müssen die Integrationsprojekte ihre schwerbehinderten Beschäftigten zunächst entsprechend qualifizieren. Werden die so gewonnenen Leistungsträgerinnen und -träger dann in Beschäftigungsverhältnisse außerhalb des Projektes vermittelt, wirkt sich dies negativ auf die wirtschaftliche Leistungskraft des Projektes aus. Sie wird durch ständige Einarbeitungs- und Qualifizierungsmaßnahmen gemindert. Deshalb haben 15 der 16 Modellprojektträger ihren Vermittlungsauftrag aufgegeben, mit der Folge, dass nur wenige Personen aus den Projekten in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert wurden.

Das Prüfungsamt hat ferner kritisiert, dass der Mitteleinsatz von rd. 22 Mio. Euro (ohne Eingliederungszuschüsse) in keinem angemessenen Verhältnis zu den geschaffenen 200 Arbeitsplätzen für schwerbehinderte Menschen steht. Dabei hat es sich am erklärten Ziel der Bundesregierung orientiert, in einem Dreijahreszeitraum die Zahl der arbeitslosen schwerbehinderten Menschen um wenigstens 50 000 zu senken. Das Prüfungsamt hat die fünfjährige Anschubfinanzierung von rd. 110 000 Euro pro geschaffenen Arbeitsplatz, gemessen an anderen Arbeitsförderungsprogrammen, für kein günstiges Nutzen-Kosten-Verhältnis gehalten. Außerdem hat es bezweifelt, dass die Mehrzahl der Arbeitsplätze ohne weitere Förderung dauerhaft bestehen kann. Obwohl die zur Verfügung gestellten Mittel deutlich über den nunmehr im SGB IX gesetzlich verankerten Fördermöglichkeiten lagen, konnte kein Projekt nach der Erprobungsphase ohne staatliche Zuschüsse weiter existieren. Trotz Förderung musste ein Projektträger Insolvenz anmelden.

22.3

Das nun zuständige Bundesministerium hat erwidert, wegen der in den 90er-Jahren dramatisch angestiegenen Zahl der arbeitslosen schwerbehinderten Menschen hätten die Ergebnisse des Modellversuchs nicht abgewartet werden können. Zudem habe die Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998, die auch eine Verbesserung der spezifischen Instrumente zur Eingliederung behinderter Menschen vorsah, zum Handeln gezwungen. In den gesetzlichen Regelungen seien die Förderleistungen für Integrationsprojekte nicht detailliert beschrieben worden, sodass Praxiserfahrungen und Erkenntnisse in Durchführungsempfehlungen einfließen könnten.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass sich die Förderziele bei den Modellprojekten als gegenseitig hinderlich herausgestellt hätten. In Zukunft solle bei Integrationsprojekten nicht mehr die Vermittlung der schwerbehinderten Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt im Vordergrund stehen. Der Schwerpunkt solle vielmehr auf der Schaffung von dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen in den Projekten liegen. Das Bundesministerium hat auch anerkannt, dass bisher in den Integrationsprojekten nur wenig neue Arbeitplätze geschaffen worden seien und die Kosten-Nutzen-Relation ungünstig sei. Dies habe vor allem an der schwierigen Startphase, den meist fehlenden Managementkompetenzen und einer geringen Marktausrichtung gelegen. Das Bundesministerium hat hierin keinen Hinweis gesehen, dass die Integrationsprojekte nicht spürbar zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen könnten. Vielmehr müsse die noch nicht befriedigende Zielerreichung vor dem Hintergrund der allgemeinen wirtschaftlich schwierigen Situation gesehen werden. Die Begleituntersuchung habe ergeben, dass sich zwei Drittel der Modellprojekte wirtschaftlich stabil entwickelten und Zukunftschancen hätten.

Das Bundesministerium hat ferner erwidert, dass bei dem erklärten Ziel der Bundesregierung, die Zahl der arbeitslosen schwerbehinderten Menschen um annähernd 50 000 zu verringern, alle zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen geschaffenen Instrumente analysiert und in einer volkswirtschaftlichen Betrachtung verglichen werden sollten. Zahlen über Neugründungen von Integrationsprojekten und deren Fördervolumen nach der gesetzlichen Verankerung im Jahre 2000 könne es jedoch nicht nennen.

Das Bundesministerium hat zugesagt, künftig bei der Dokumentation von Integrationsprojekten die Vermittlungserfolge und deren Nachhaltigkeit aufzunehmen. Es werde bei künftigen Projekten darauf achten, dass bei den Trägern Managementkompetenz vorhanden sei und die Geschäftsplanung schlüssig und wirtschaftlich tragfähig sein müsse.

22.4

Der Bundesrechnungshof hält die Argumentation des Bundesministeriums für nicht überzeugend, die Ergebnisse der Modellprojekte hätten vor einer gesetzlichen Regelung aufgrund der Dringlichkeit nicht abgewartet werden können. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung kannte die hohe Zahl der arbeitslosen schwerbehinderten Menschen. Sie war der Auslöser für die Modellprojekte. Eine gesetzliche Verankerung der Integrationsprojekte vor abschließenden Erkenntnissen aus den Modellprojekten und der Begleitforschung hält der Bundesrechnungshof für übereilt, zumal bereits die Erfahrungen in den Projekten bis zum Jahre 2000 auf noch viele ungelöste Probleme hinwiesen. Das Bundesministerium hätte den Gesetzgeber zumindest über den Zweck und die bereits vorliegenden Zwischenergebnisse der Modellvorhaben informieren müssen.

Der Bundesrechnungshof sieht sich im Übrigen durch die Stellungnahme des Bundesministeriums in seiner Auffassung bestätigt, dass das bisherige Konzept für die Modellvorhaben widersprüchliche Förderziele enthielt. Es war nicht geeignet, mit einem vertretbaren Mitteleinsatz Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen auf Dauer zu sichern. Mit dem weitgehenden Verzicht auf den Vermittlungsauftrag ist ein wesentliches Projektziel aufgegeben worden. Damit ist nicht mehr erkennbar, was die Integrationsprojekte von den bereits seit Jahrzehnten ohne das neue Förderinstrument bestehenden Integrationsfirmen unterscheidet. Selbst die Aufgabe des Vermittlungsauftrags sicherte nicht die wirtschaftliche Existenz der Modellprojekte auf Dauer. Dass zwei Drittel der Modellprojekte eine Erfolgsaussicht hätten, ist bisher nicht belegt. Selbst wenn dies zuträfe, wäre noch ein Drittel der Projekte gescheitert. Der Bundesrechungshof kann sich damit der positiven Einschätzung des Bundesministeriums nicht anschließen.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Bundesministeriums, dass nicht nur die Wirkung der Integrationsprojekte, sondern aller Arbeitsförderungsinstrumente für schwerbehinderte Menschen analysiert und volkwirtschaftlich verglichen werden sollte. Da jedoch das Bundesministerium bislang versäumt hat, die Zahl der neugegründeten Integrationsprojekte, das Fördervolumen, die Vermittlungserfolge und deren Nachhaltigkeit zu erfassen und zu dokumentieren, ist ein solcher Vergleich nicht möglich.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Notwendigkeit und die Dringlichkeit, arbeitslose schwerbehinderte Menschen in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Gerade weil hier dringender Handlungsbedarf besteht, kann der unwirtschaftliche Einsatz der vorhandenen knappen Mittel nicht hingenommen werden. Dass hierdurch auch nicht die Interessen der schwerbehinderten Menschen gewahrt werden, wird am Beispiel des insolventen Zuwendungsempfängers deutlich, der 20 schwerbehinderte Beschäftigte wieder entlassen hat und die gewährten Fördermittel von mehr als 1,8 Mio. Euro nicht zurückzahlen kann. Die unwirtschaftliche Verwendung der Fördermittel führt letztlich dazu, dass diese für andere geeignete Maßnahmen nicht zur Verfügung stehen und schwerbehinderten Menschen damit die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben im Sinne des SGB IX vorenthalten wird.

Das Bundesministerium wird auch bei seinen weiteren Überlegungen zu berücksichtigen haben, dass sich die schwierige gesamtwirtschaftliche Situation nicht kurzfristig ändern wird und sich Projekte auch unter diesen Umständen am Markt behaupten müssen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium bei künftigen bedeutsamen Projekten die Erkenntnisse aus Modellvorhaben vor einer endgültigen Umsetzung abwartet, um mögliche Risiken zu beseitigen oder zumindest zu verringern.

Er hält es außerdem für notwendig, die Förderziele und Fördervoraussetzungen für die Integrationsprojekte mit den Erkenntnissen aus den Modellprojekten zu überprüfen und in einer Rechtsverordnung gemäß § 135 SGB IX näher zu beschreiben. Dazu sollte zunächst der Bestand an Projekten aufgenommen werden und ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit volkswirtschaftlich bewertet werden. Die Dokumentation der hierzu erforderlichen Daten muss gesichert werden. Es wird auch zu untersuchen sein, warum bisher bestehende Integrationsfirmen nach Aussage der Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen e. V. kostendeckend arbeiten konnten, während dies in den Modellprojekten nicht gelang. Möglicherweise sind unterschiedliche Lohnniveaus eine der Ursachen. In den Modellprojekten werden bereits Tariflöhne gezahlt, obwohl sie die Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erst ermöglichen sollen. In die vom Bundesministerium zugesagte Prüfung der Integrationsprojekte sollte auch Expertenwissen über Existenzgründungen einbezogen werden.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
(Einzelplan 12)

23 Unzureichende Zahlungen der Deutsche Bahn AG für Personalverwaltungskosten des Bundeseisenbahnvermögens

23.0

Das Bundeseisenbahnvermögen betreut und verwaltet die der Deutsche Bahn AG zugewiesenen Beamtinnen und Beamten. Die Deutsche Bahn AG erstattet dafür die anteiligen Personalverwaltungskosten. Das Bundeseisenbahnvermögen und das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen verringerten die Personalverwaltungskosten, wie von der Deutsche Bahn AG gefordert, mehrfach bis weit unter die tatsächlichen Kosten. Jedes Zugeständnis führte zu neuen, weiter gehenden Forderungen der Deutsche Bahn AG. Die gesetzlichen Regelungen bieten keinen Raum, die Erstattungsbeträge – wie vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vorgesehen – weiter zulasten des Bundeshaushalts zu verringern. Dies lässt sich auch nicht dadurch rechtfertigen, dass der Kompromiss zu höheren als den von der Deutsche Bahn AG angebotenen Erstattungen führt.

23.1

Das Bundeseisenbahnvermögen verwaltet nach dem Deutsche Bahn Gründungsgesetz die der Deutsche Bahn AG zugewiesenen Beamtinnen und Beamten. Ende 2002 waren dies rd. 60 000 Personen. Die Deutsche Bahn AG zahlt dem Bundeseisenbahnvermögen für diesen Personenkreis soviel, wie sie für die Arbeitsleistung vergleichbarer, von der Gesellschaft neu einzustellender Arbeitnehmer erbringt oder erbringen müsste (sog. Als-ob-Kosten). Einbezogen werden die Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Sozialversicherung sowie die betriebliche Altersversorgung. Außerdem erstattet sie dem Bundeseisenbahnvermögen anteilige Personalverwaltungskosten (§ 21 Abs. 1 Deutsche Bahn Gründungsgesetz). Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München (Prüfungsamt) die Erstattung der Personalverwaltungskosten.

Das Bundeseisenbahnvermögen und die Deutsche Bahn AG hatten im Jahre 1995 eine Vereinbarung über die Abrechnung der Personalverwaltungskosten abgeschlossen. Danach richtet sich die Kostenerstattung nach der tatsächlichen Höhe der Kosten des Bundeseisenbahnvermögens für diejenigen Beschäftigten, die Aufgaben der Personalverwaltung für zugewiesene Beamtinnen und Beamte wahrnehmen. Die Höhe der Kosten ermittelte das Bundeseisenbahnvermögen aufgrund der Vereinbarung jährlich neu. Es forderte von der Deutsche Bahn AG, die Kosten zu erstatten. Die Kostenerstattungen verringerten sich – entsprechend den tatsächlichen Kosten des Bundeseisenbahnvermögens – von rd. 29 Mio. Euro im Jahre 1996 auf rd. 21 Mio. Euro im Jahre 2000.

Für das Jahr 2001 forderte das Bundeseisenbahnvermögen rd. 22,5 Mio. Euro von der Deutsche Bahn AG. Diese

wies die Forderung zurück. Die Deutsche Bahn AG stellte infrage, dass die anteiligen Personalverwaltungskosten methodisch richtig ermittelt wurden. Zudem machte sie geltend, dass ihr durch die Kosten des öffentlichen Dienstes ein Wettbewerbsnachteil entstehe. Dies sei mit den Grundgedanken der Bahnreform nicht vereinbar. Sie bot an, für das Jahr 2001 einen Betrag in Höhe von rd. 4,2 Mio. Euro zu erstatten. Im Übrigen sollten Personalverwaltungskosten künftig auf der Grundlage von Als-ob-Kosten berechnet werden.

Das Bundeseisenbahnvermögen lehnte es ab, das Abrechnungsverfahren grundlegend zu verändern. Es bot der Deutsche Bahn AG an, die Kostenerstattung ab dem Jahre 2001 nicht mehr nach den tatsächlichen Kosten des Bundeseisenbahnvermögens abzurechnen. Es könnten die Personalkostensätze für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesministeriums der Finanzen angesetzt werden. Diesem Angebot, das zu geringeren Erstattungsbeträgen führen würde, hatten das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) und das Bundesministerium der Finanzen zugestimmt.

Das Bundeseisenbahnvermögen ermittelte die anteiligen Personalverwaltungskosten für das Jahr 2001 auf der Grundlage der Personalkostensätze des Bundesministeriums der Finanzen. Es verringerte die Anzahl der mit der Personalverwaltung befassten Personen, verminderte die Sachkostensätze und verzichtete auf die Erstattung der Kosten für die Familienkasse. Die dadurch von rd. 22,5 Mio. Euro auf rd. 18 Mio. Euro ermäßigte Forderung lehnte die Deutsche Bahn AG ab. Sie verlangte, den in den Personalkostensätzen enthaltenen Versorgungszuschlag in Höhe von 30 % der Durchschnittsbezüge grundsätzlich aus den erstattungsfähigen Kosten herauszunehmen.

Das Prüfungsamt wies das Bundeseisenbahnvermögen darauf hin, dass es der Deutsche Bahn AG bereits sehr weit entgegengekommen sei, indem es die Berechnungsgrundlagen für die Personalverwaltungskosten ab dem Jahre 2001 verändert habe. Die Deutsche Bahn AG sei nach der Vereinbarung aber weiterhin verpflichtet, die tatsächliche Höhe der anteiligen Personal- und Sachkosten des Bundeseisenbahnvermögens zu erstatten.

Das Bundeseisenbahnvermögen und das Bundesministerium folgten den Hinweisen des Prüfungsamtes nicht. Sie boten der Deutsche Bahn AG an, ab dem Jahre 2002 auf den Versorgungszuschlag zu verzichten, wenn damit alle Unstimmigkeiten behoben seien. Im Abrechnungsjahr 2002 betrugen die Personalverwaltungskosten rd. 18 Mio. Euro. Darin enthalten war ein Versorgungszuschlag von rd. 2,5 Mio. Euro. Die Deutsche Bahn AG erstattete daraufhin für das Jahr 2001 anteilige Personalverwaltungskosten in Höhe von rd. 18 Mio. Euro und für das Jahr 2002 in Höhe von 15,5 Mio. Euro.

Für die Jahre ab 2003 forderte die Deutsche Bahn AG, 0,84 % der jeweiligen Personalkostenerstattung als Personalverwaltungskosten pauschal zu zahlen. Das Bundeseisenbahnvermögen bewertete den gefundenen Kompromiss damit als aufgekündigt. Sollte künftig pauschal abgerechnet werden, müsste der Versorgungszuschlag wieder eingerechnet werden. Der von der Deutsche Bahn AG vorgeschlagene prozentuale Erstattungssatz müsse daher auf 0,98 % angehoben werden.

Nach einem Vorschlag des Bundesministeriums vom April 2003 soll die Deutsche Bahn AG künftig 0,86 % der jeweiligen jährlichen Personalkostenerstattung für die Personalverwaltung zahlen. Dieses Verfahren habe den Vorteil, dass das Abrechnungsverfahren erleichtert werde und beide Seiten alle sachlichen Differenzen als erledigt betrachteten.

23.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sieht das Deutsche Bahn Gründungsgesetz nicht vor, die Erstattungsbeträge für die Personalverwaltungskosten so weit zu verringern, bis sie den Vorstellungen der Deutsche Bahn AG entsprechen und dem Gedanken der Als-ob-Kosten möglichst nahe kommen.

Der Bundesrechnungshof hat es nicht für gerechtfertigt gehalten, die Kostenerstattung zulasten des Bundeshaushalts weiter unter die anteiligen tatsächlichen Kosten des Bundeseisenbahnvermögens zu senken. Das Bundeseisenbahnvermögen hat seinen Gestaltungsspielraum mit dem im Jahre 2001 gefundenen Kompromiss ausgeschöpft.

23.3

Das Bundesministerium hat dargelegt, dass es das interne Ziel der Deutsche Bahn AG gewesen sei, ihre Gesamtkosten für das Personalmanagement spürbar abzusenken. Sie habe gefordert, die Personalverwaltungskosten auf der Grundlage von Als-ob-Kosten zu berechnen. Dies habe der Bund abgelehnt. Obwohl die Position des Bundes rechtlich nicht zu beanstanden sei, beharre die Deutsche Bahn AG auf ihrem Standpunkt. Sie habe die monatlichen Abschlagszahlungen an das Bundeseisenbahnvermögen ausgesetzt. Dieses Vorgehen habe die Zahlungsfähigkeit des Bundeseisenbahnvermögens gefährdet. Die Auslegungskriterien von Deutsche Bahn AG und Bund hätten letztlich nur gerichtlich geklärt werden können. Dadurch wären die Zahlungen an das Bundeseisenbahnvermögen weiter verzögert worden. Das Gerichtsverfahren hätte zu einem für den Bund ungünstigen Vergleich führen können.

Der jetzt gefundene Kompromiss schreibe einen Prozentsatz der Personalkostenerstattung bis zum Jahre 2006 und darüber hinaus fest. Dies gelte, soweit sich die Aufgabe der Personalverwaltung beim Bundeseisenbahnvermögen nicht grundsätzlich ändere. Das Bundeseisenbahnvermögen werde im Jahre 2003 Personalverwaltungskosten in Höhe von rd. 15,5 Mio. Euro von der Deutsche Bahn AG fordern.

Der neue Kompromiss berücksichtige die Interessen des Bundes und die der Deutsche Bahn AG in vertretbarem

Umfang. Alle sachlichen Differenzen hätten sich dadurch erledigt. Das Abrechnungsverfahren sei vereinfacht worden. Möglicherweise könne auch Personal eingespart werden. Zudem biete das pauschalierte System eine hohe Planungssicherheit hinsichtlich der zu erwartenden Einnahmen. Schließlich liege das Kompromissergebnis deutlich über den von der Deutsche Bahn AG angebotenen Erstattungsbeträgen. Die neue Abrechnungsmethode werde in die Personalkostenvereinbarung aufgenommen. Auseinandersetzungen über die Höhe der Personalverwaltungskostenerstattung könnten künftig weitgehend ausgeschlossen werden, wenn beide Seiten vertragstreu seien.

23.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die bestehenden Zielkonflikte zwischen den Haushaltsinteressen des Bundes und dem Ziel, das im Bundesbesitz befindliche Unternehmen von wettbewerbsbeeinträchtigenden Kosten zu entlasten. Allerdings wird der Kompromiss des Bundesministeriums mit der Deutsche Bahn AG zu deutlichen Mindereinnahmen führen. Selbst wenn Personal eingespart werden könnte, würden die Personalverwaltungskostenerstattungen jährlich um mehrere Millionen Euro unter den tatsächlichen Kosten des Bundeseisenbahnvermögens liegen. Ein derartiges Verfahren ist durch das Gesetz nicht abgedeckt. Es würde den Bundeshaushalt dauerhaft belasten.

Die Versuche des Bundeseisenbahnvermögens und des Bundesministeriums, die Kostenerstattung durch Zugeständnisse an die Deutsche Bahn AG einvernehmlich und dauerhaft zu regeln, sind bereits einmal erfolglos geblieben. Sie haben dazu geführt, dass neue weiter gehende Forderungen gestellt wurden. Daher ist fraglich, ob die Vereinbarung mit der Deutsche Bahn AG bei zunehmendem Kostendruck auf das Unternehmen bestehen bleibt.

Es sollte künftig nicht hingenommen werden, dass sich die Deutsche Bahn AG einseitig von Vereinbarungen mit dem Bund löst und ihn unter finanziellen Druck setzt, indem sie eigenmächtig Abschlagszahlungen aussetzt.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, für ein gesetzeskonformes Verfahren zu sorgen. Der Bundeshaushalt darf nicht weiter belastet werden.

24 Bund wird im Zusammenhang mit dem Neu- und Ausbau der Bahnstrecke Nürnberg–Ingolstadt–München mit über 600 Mio. Euro zusätzlich belastet
(Kapitel 1222)

24.0

Obwohl der Bund die finanzielle Förderung für die Neu- und Ausbaustrecke Nürnberg–Ingolstadt–München gegenüber der Deutschen Bahn AG der Höhe nach vertraglich begrenzt hatte, wurde er mit zusätzlich mehr als 600 Mio. Euro belastet. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat den Haushaltsgesetzgeber an der Entscheidung über die Gewährung zusätzlicher finanzieller Mittel nicht beteiligt. Es hat sich zudem die Verwendung der zusätzlichen Bundesmittel nicht nachweisen lassen.

24.1

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) und die Deutsche Bahn AG (DB AG) hatten sich im Jahre 1996 für den Neu- und Ausbau der Strecke Nürnberg–Ingolstadt–München (NBS/ABS) auf einen maximalen Finanzierungsbeitrag des Bundes von 1 978 Mio. Euro geeinigt. Die vereinbarte Vorfinanzierung der Investitionskosten durch die DB AG löste der Bund im Jahre 2000 ab.

Ab dem Jahre 1999 zeichnete sich ab, dass bei diesem Projekt Mehrkosten entstehen. Die DB AG wies das Bundesministerium darauf hin, dass das Projekt nicht in dem mit dem Bund als Höchstbetrag vereinbarten Rahmen realisiert werden könne. Das Bundesministerium lehnte Nachverhandlungen zwar ab, förderte das Projekt aber in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen über den vertraglich festgesetzten maximalen Betrag hinaus durch andere Finanzierungsquellen. Das Bundesministerium und das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerien) gewährten der DB AG im Rahmen einer trilateralen Vereinbarung über Schienenwegeinvestitionen eine pauschale Zuwendung und zusätzlich einen kurzfristigen zinslosen Kredit für Mehrkosten bei Großprojekten ohne eine detailliertere Zweckbestimmung.

Außerdem wurde das Finanzierungsverfahren für Vorhaben des Bedarfsplans für Bundesschienenwege, zu denen auch die NBS/ABS gehört, geändert, indem zuvor gewährte Darlehen auf nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse umgestellt wurden. Die DB AG sollte dafür Beträge, die sie wegen der entfallenden Darlehensfinanzierungen nicht mehr für Tilgungsleistungen benötigte, als Eigenmittel für Investitionen in ihr Bestandsnetz verwenden und den Bund entsprechend entlasten. Die DB AG sah sich aber mit fortschreitenden Mehrkosten – auch bei anderen Großprojekten – nicht in der Lage, diese Investitionen mit Eigenmitteln aufzubringen. Dadurch hatte der Bund auch den fehlenden Finanzierungsbeitrag der DB AG im Bestandsnetz auszugleichen.

Eine weitere Finanzierungsquelle erschloss das Bundesministerium der DB AG dadurch, dass es zustimmte, zunächst geplante Ausbaumaßnahmen nicht vorzunehmen. Dadurch wurden aber Ersatzinvestitionen erforderlich, für die das Bundesministerium weitere zusätzliche Mittel zur Verfügung stellte, ohne sie auf den für das Gesamtprojekt vereinbarten Höchstbetrag anzurechnen.

Das Bundesministerium hat den Haushaltsgesetzgeber nicht an der Entscheidung beteiligt, zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Das Bundesministerium hat zudem darauf verzichtet, sich die Verwendung der zusätzlichen Bundesmittel nachweisen zu lassen.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesministerien mit der Gewährung zusätzlicher Finanzierungsmittel für die NBS/ABS Interessen und Rechte des Haushaltsgesetzgebers verletzten. Darüber hinaus haben sie haushaltsrechtliche Vorschriften zur Zweckbestimmung und zum Nachweis der Mittelverwendung missachtet und das Kernziel der vereinbarten Höchstbetragsfinanzierung aufgegeben.

Er hat zudem bemängelt, dass durch die pauschalen Finanzierungszusagen eine zutreffende Aussage über die vom Bund übernommenen jeweiligen Projektkosten nicht möglich ist. Eine derartige Finanzierung steht im Widerspruch zur Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom April 2000, Zuwendungen für Schienenwegeinvestitionen in Übersichten und Aufstellungen getrennt nach einzelnen Sachanlagen auszuweisen.

Da die DB AG ersparte Tilgungsbeträge nicht vollständig in ihr Bestandsnetz investierte, entstand eine zusätzliche erhebliche Belastung für den Bund. Bei begrenzten Haushaltsmitteln führt dies dazu, dass andere Investitionsvorhaben zurückgestellt werden müssen.

Nach den Berechnungsgrundlagen des Bundesministeriums und den zugrunde liegenden Vereinbarungen belaufen sich die über die Höchstbetragsgrenze hinaus gewährten finanziellen Mittel auf geschätzt mehr als 600 Mio. Euro. Eine genaue Ermittlung ist wegen der fehlenden Transparenz der Finanzierungszusagen nicht möglich. Es ist außerdem davon auszugehen, dass die Höhe der Finanzmittel, die die Bundesministerien der DB AG ohne Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers für alle Großprojekte gewährt haben, noch bedeutend höher ist.

24.3

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof entgegengehalten, er enge die grundgesetzliche Infrastrukturverantwortung des Bundes auf den Aspekt der haushaltsmäßigen Auswirkungen ein. Die wirtschaftlichen Verhältnisse der DB AG und deren Auswirkungen auf die Möglichkeiten zur Mitfinanzierung von Schienenwegeinvestitionen würden nicht gewürdigt. Der Bund könne die Finanzierung nicht einstellen.

Durch die Ablösung der Vorfinanzierung der NBS/ABS durch die Finanzierung über den Bundeshaushalt habe der Bund künftige Belastungen in Höhe von mindestens 5 Mrd. Euro vermieden.

Dass dem Bund aus der Nichteinhaltung der von der DB AG bei der Umstellung des Finanzierungsverfahrens eingegangenen Verpflichtungen Nachteile entstanden sein sollen, könne nicht bestätigt werden. Rein rechnerisch möge der vom Bundesrechnungshof ermittelte Wert im Wesentlichen zutreffen, die Umstellung sei aber sachlich begründet, weil die DB AG an den Vorhaben des Bedarfsplans nur ein sehr begrenztes betriebswirtschaftliches Interesse habe und das volkswirtschaftliche Interesse des Bundes im Vordergrund stehe. Im Übrigen sei zu berücksichtigen, dass die DB AG durch diese Regelung in die Lage versetzt worden sei, weiterhin Eigenmittel für Schienenwegeinvestitionen aufzubringen. Aufgrund ihrer derzeit angespannten wirtschaftlichen Lage könne sie allerdings die mit der Finanzierungsumstellung verfolgten Ziele nicht mehr im bisherigen Umfang erfüllen.

Die trilaterale Vereinbarung stelle aus Sicht des Bundesministeriums einen Vergleich zwischen Bund und DB AG zur Regelung offener finanzieller Fragen für die Jahre 2001 bis 2003 dar. Ziel der Vereinbarung sei gewesen, Risiken für die Planung des Bundeshaushalts und der DB AG zu beseitigen. Im Gegenzug für die Zugeständnisse an die DB AG habe diese befristet auf Ansprüche auf Personalkostenerstattungen gegen den Bund verzichtet. Diese seien zum Teil nicht exakt berechenbar gewesen, insofern hätten erhebliche Unsicherheiten für künftige Bundeshaushalte vorgelegen. Auch wenn sich die Vor- und Nachteile für den Bund nicht vollständig berechnen ließen, handele es sich unter Berücksichtigung aller Umstände – auch der wirtschaftlichen Lage der DB AG – um einen ausgewogenen und den gegenseitigen Interessen gerecht werdenden Vergleich. Insofern verbiete es sich, Einzelregelungen einer gesonderten Prüfung zu unterziehen. Darüber hinaus habe sich die DB AG in der Vereinbarung auch verpflichtet, in den Jahren 2001 bis 2003 jährlich 153 Mio. Euro Eigenmittel zur Finanzierung zuwendungsfähiger Tatbestände zur Verfügung zu stellen.

Ferner habe die DB AG für die Tätigkeit des Bundesgrenzschutzes in den Jahren 2000 und 2001 128 Mio. Euro gezahlt.

24.4

Der Bund hat als Zuwendungsgeber haushaltsrechtliche Vorschriften zu beachten und dafür zu sorgen, dass geschlossene Vereinbarungen eingehalten werden.

Im vorliegenden Fall hat das Bundesministerium sein Handeln darauf beschränkt, angesichts einer ausufernden Kostenentwicklung bei der NBS/ABS neue Finanzierungsquellen zu eröffnen. Es hat keine Initiativen zur Kostenkontrolle ergriffen, nachdem über den vereinbarten Höchstbetrag hinaus weitere Belastungen im Umfang von mehr als 600 Mio. Euro für den Bund entstanden sind. Die Bundesministerien haben den Haushaltsgesetzgeber nicht beteiligt und darauf verzichtet, sich die Verwendung der zusätzlichen Bundesmittel nachweisen zu lassen. Sie haben gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber auch nicht dargelegt, in welcher Höhe der DB AG zusätzliche Mittel für andere Großprojekte durch die unterschiedlichsten Finanzierungsquellen zur Verfügung gestellt wurden.

Die vom Bundesministerium angesprochene Höhe der vermiedenen Vorfinanzierungskosten bezieht sich vermutlich auf den im Haushaltsgesetz 1996 eingeräumten Gesamtbelastungsrahmen für die NBS/ABS. Die tatsächliche Belastung hätte diesen Rahmen nach den Unterlagen des Bundesministeriums bei weitem nicht ausgeschöpft. Im Übrigen kann sich das Bundesministerium die Ablösung der Vorfinanzierung nicht als Erfolg zuschreiben. Hätte es die Strecke den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes entsprechend sofort und unmittelbar aus dem Haushalt finanziert, wäre es nicht zu unwirtschaftlichen Finanzierungskosten gekommen, die in einem krassen Missverhältnis zu den Investitionskosten stehen (vgl. Bemerkungen 1997, Bundestagsdrucksache 13/8550 Nr. 67). Bei früherer Ablösung hätte es auch bereits geleistete Zahlungen vermeiden können.

Zu dem vom Bundesministerium dargestellten vorrangigen volkswirtschaftlichen Interesse an Vorhaben des Bedarfsplanes ist zu entgegnen, dass die DB AG an der NBS/ABS durchaus ein starkes betriebswirtschaftliches Interesse hatte, das durch den ursprünglich vorgesehenen hohen Anteil an Darlehensfinanzierung ausgedrückt wurde.

Die DB AG hat ihre Verpflichtung aus der trilateralen Vereinbarung, in den Jahren 2001 bis 2003 zusätzliche Eigenmittel im Umfang von 153 Mio. Euro bereitzustellen, bisher nicht vollständig eingehalten. Der vom Bundesministerium angesprochene Verzicht auf Ansprüche ist ebenfalls nur befristet und lässt sich zudem nicht genau berechnen. Demnach bestehen die Risiken für den Bundeshaushalt weiter, die nach Aussage des Bundesministeriums beseitigt werden sollten. Auch die Zahlung der DB AG an den Bundesgrenzschutz kann nicht gegengerechnet werden, weil sie sonst anderweitig für Sicherheit auf ihren Betriebsanlagen zu sorgen hätte.

Kostensteigerungen und längere Bauzeiten haben nachteilige Auswirkungen auf das Nutzen-Kosten-Verhältnis, das Entscheidungsgrundlage für die Aufnahme einer Strecke in den Bedarfsplan Schiene durch den Gesetzgeber war. Der Haushaltsgesetzgeber hätte schon aus diesem Grund über die Mehrkosten informiert werden müssen. Auf diese Notwendigkeit hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages durch Beschluss vom Mai 2003 hingewiesen.

Die Vereinbarung eines Höchstbetrages hat sich bei der NBS/ABS nicht als taugliches Mittel erwiesen, die finanziellen Zuwendungen des Bundes zu begrenzen. Soweit ein Höchstbetrag nicht ausreicht, ist es allein Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, über eine Anpassung zu entscheiden. Es ist nicht sachgerecht, die faktische Erhöhung der finanziellen Zuwendungen durch andere Finanzierungsquellen zu verschleiern. Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb, dass sich das Bundesministerium künftig intensiver und zeitnäher mit der Kostenentwicklung bei bundesfinanzierten Großprojekten auseinander setzt. Nur so schafft das Bundesministerium die Voraussetzungen, seiner Informationspflicht gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber gerecht werden zu können.

25 Empfehlungen für einen wirtschaftlichen Schienenwegebau

25.0

Die seit Jahren enttäuschende Verkehrsentwicklung im Schienenverkehr gebietet es, die bisherige Investitionsstrategie im Schienenwegebau zu überprüfen. Dabei sollte eine angemessene Beteiligung der Eisenbahnen des Bundes an der Finanzierung des Schienenwegebaus angestrebt werden, um auch die wirtschaftliche Verwendung der ebenfalls eingesetzten Bundesmittel zu gewährleisten.

25.1

25.1.1

Der Bund hat seine Investitionsmittel für Schiene und Straße in den letzten Haushaltsjahren annähernd angeglichen. Kernziel dieser Angleichung ist es, steigende Anteile des Verkehrswachstums auf die Schiene zu verlagern. Die Netzplanung für die Bundesschienenwege war seit Beginn der 90er-Jahre dadurch geprägt, dass der Bund seine finanziellen Mittel für den Schienenwegebau auf Investitionen in den Hochgeschwindigkeitspersonenfernverkehr konzentrierte. Entsprechende Verkehrsverlagerungen sind jedoch ausgeblieben. Auch durch die aggressive Preispolitik einiger Fluggesellschaften im Kurzstreckenluftverkehr gerät der Schienenverkehr zunehmend unter Druck.

Die erwarteten Verkehrszuwächse im Schienenverkehr, die Grundlage für die Investitionen der 90er-Jahre waren, sind ausgeblieben. Insbesondere im Bereich des Schienengüterverkehrs haben sich die Prognosen als unrealistisch erwiesen. Der Anteil des Schienengüterverkehrs am Gesamtverkehrsmarkt nahm deutlich ab. Zeitweise ging auch die absolute Verkehrsleistung zurück. Im Gegensatz zum Güterverkehr konnte der Schienenpersonennahverkehr seine Rolle als bedeutender regionaler Verkehrsträger behaupten und sogar ausbauen. Ermöglicht wurde diese Entwicklung, weil die Eisenbahnen beim Schienenpersonennahverkehr eine Kostendeckung nicht nur durch Kundenentgelte erzielen. Die aus Bundesmitteln finanzierten Bestellerentgelte der Länder, mit denen die Länder eigenständig Verkehrsleistungen im Personennahverkehr finanzieren können, stellen sicher, dass die Fahrpreise konkurrenzfähig bleiben.

25.1.2

Entsprechend seiner grundgesetzlichen Infrastrukturverantwortung gemäß Artikel 87 e Abs. 4 GG finanziert der Bund Investitionen in das Schienennetz der Eisenbahnen des Bundes. Das hierfür maßgebliche Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchwAG) sieht vor, dass die Eisenbahnen des Bundes bei der Finanzierung einer in ihrem Interesse vorgenommenen Bau- oder Ausbaumaßnahme mindestens in Höhe der jährlichen Abschreibungen Zahlungen an den Bund leisten. Diese Mitfinanzierung durch die Eisenbahnen ist in Vereinbarungen mit dem Bund nä-

her bestimmt: Ursprünglich sollten zinslose Darlehen der Regelfall der Bundesfinanzierung sein. Nach einer Umstellung des Finanzierungsverfahrens sollten nur Bauvorhaben im Bestandsnetz mit rückzahlbaren Darlehen teilfinanziert werden und sich die Eisenbahn mit Eigenmitteln beteiligen. Aus- und Neubauvorhaben des Bedarfsplans nach dem BSchwAG finanziert der Bund mit nicht rückzahlbaren Baukostenzuschüssen. Die unterschiedlichen Finanzierungsarten sind Ausdruck der Interessenlagen von Bund und Eisenbahn.

Seit dem Jahre 1995 ist das Ziel vereinbart, dass die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) rentable Investitionen auf mittlere Sicht selbst finanzieren werden. Dieses Ziel wurde auch in dem neuen Finanzierungsverfahren durch einen stetig sinkenden Anteil an Baukostenzuschüssen für Bedarfsplanvorhaben zugrunde gelegt.

Die interessenorientierte Aufteilung der Finanzierungsarten ist wegen der Mittelknappheit der Deutschen Bahn AG (DB AG) als bedeutendste Eisenbahn des Bundes zwischenzeitlich kaum noch gegeben. Von einer Finanzierung mit unverzinslichen Darlehen ist der Bund im Wesentlichen auf eine Finanzierung über nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse umgestiegen. Bedingt durch ihre schwierige finanzielle Situation beteiligt sich die DB AG auch nur noch in geringem Umfang mit Eigenmitteln an Investitionen in ihr Bestandsnetz. Der Eigenmittelanteil der DB AG an den gesamten Investitionen in das Schienennetz ist mittlerweile auf unter 2 % gesunken.

In den letzten Jahren hat der Bund seine Investitionsschwerpunkte teilweise verlagert. Neben Neu- und Ausbauvorhaben fördert er auch die Sanierung des Bestandsnetzes in vergleichbarer Höhe.

25.2

25.2.1

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich die Investitionspolitik des Bundes nur unzureichend an den eher ernüchternden Erfahrungen mit den Investitionen der 90er-Jahre orientiert. Trotz nur begrenzt geplanter ordnungspolitischer Maßnahmen, die wie die Netzentwicklung eine Verkehrsverlagerung fördern sollen, geht der Bund in seinen Zielvorstellungen weiterhin von einem deutlichen Anwachsen des Gesamtverkehrsmarktanteils des Schienenverkehrs und einer Verdoppelung der Verkehrsmenge des Schienengüterverkehrs bis zum Jahre 2015 aus. Diese Erwartung wird durch die anhaltende Entwicklung nicht gestützt.

Die bisherigen Konzepte für europäische Hochgeschwindigkeitsstrecken des Personenverkehrs entsprechen nicht mehr den heute vorrangigen Zielvorstellungen von einer stärkeren Förderung des Schienengüterverkehrs. Zur Verkürzung der Reisezeiten greifen Engpassbeseitigungen und optimierte Betriebsabläufe in Schienenverkehrsknoten kurzfristiger und mit geringerem Kapitalaufwand als kostenintensive Neubauvorhaben.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte eine bedarfsorientierte Analyse der Verkehrsentwicklung unter Berücksichtigung der qualitativen Potenziale der Verkehrsträger und Verkehrsbereiche die Grundlage für ein übergreifendes Konzept zur weiteren Netzentwicklung und zum Netzausbau der Bundesschienenwege sein.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof angeregt, kritisch zu hinterfragen, ob die bisherige Angebotsorientierung im Schienenwegebau für den Schienenpersonenfernverkehr ihre Ziele erfüllt hat. Die Netzplanung sollte dabei nachfragegerecht nicht nur hinsichtlich der in Angriff zu nehmenden Strecken, sondern insbesondere auch hinsichtlich der vom Markt erwarteten Netz- und Transportqualität sein. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das politische Ziel der Verkehrsverlagerung nach den Erfolgschancen der einzelnen Verkehrsbereiche auf der Schiene differenzierter zu verfolgen. Er hat angeregt, den Schienenwegeinvestitionen Vorrang zu geben, die im Rahmen des angestrebten Verkehrsszenarios realistische Konkurrenzchancen gegenüber den anderen Verkehrsträgern besitzen. Zu fördern wären nach Auffassung der Europäischen Kommission vorrangig – und im Rahmen der verfassungsrechtlichen Finanzierungskompetenzen – Schienenwegeinvestitionen zugunsten des regionalen Schienenpersonenverkehrs und des Langstrecken-Güterverkehrs im europäischen Raum. Die Zielsetzung eines geschlossenen europäischen Hochgeschwindigkeitsnetzes für den Personenverkehr sollte deshalb aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht mehr Kernpunkt der Netzinvestitionsstrategie des Bundes sein.

25.2.2

Für die künftige Finanzplanung der Investitionen in Bundesschienenwege hat der Bundesrechnungshof eine ausgewogene Mischung aus Planungssicherheit und -kontinuität auf der einen und Gewährleistung ausreichenden politischen Gestaltungsspielraums auf der anderen Seite gefordert. Der Gestaltungsspielraum sollte sich dabei nicht durch den Beginn eines Bauvorhabens oder erbrachte Vorleistungen einengen lassen. Der Bund sollte von allen rechtlichen Möglichkeiten Gebrauch machen, sich aus der Finanzierung geplanter oder in Angriff genommener Projekte zurückzuziehen, wenn die notwendige begleitende Erfolgskontrolle neue Erkenntnisse zum Nutzen-Kosten-Verhältnis ergibt, die eine Baufortführung selbst unter Berücksichtigung der Stilllegungskosten nicht mehr rechtfertigt (vgl. Bemerkungen 2002, Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 34, S. 162).

Die interessenorientierte und angemessene finanzielle Beteiligung der EIU an Schienenwegeinvestitionen hat der Bundesrechnungshof als das am besten geeignete Verfahren bewertet, die wirtschaftliche Verwendung der ebenfalls eingesetzten Bundesmittel zu gewährleisten.

Soweit die finanzielle Situation der EIU eine angemessene Eigenbeteiligung nicht zulässt, sollte der Bund andere Anreizsysteme entwickeln. Diese sollten ohne zu großen Verwaltungsaufwand sicherstellen, dass die EIU die Bundesmittel wirtschaftlich verwenden. Aus Sicht des

Bundesrechnungshofes sind hier z. B. Finanzierungssysteme denkbar, die die finanzielle Beteiligung des Bundes an den verkehrlichen Erfolg eines Projekts koppeln. Die bisherige Finanzierung nach den Baukosten birgt die Gefahr einer Mittelverschwendung, da die kapitalintensivsten Anlagen am höchsten gefördert werden.

25.3

25.3.1

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) hat sich der Forderung des Bundesrechnungshofes, die Investitionspolitik teilweise neu an der tatsächlichen Nachfrage auszurichten, nur bedingt angeschlossen. Mit Blick auf die bisherige und zu erwartende Verkehrsentwicklung insbesondere im Güterverkehr sei die Bereitstellung einer in ihrer Leistungsfähigkeit vor allem mit der Straßeninfrastruktur vergleichbaren Schieneninfrastruktur eine entscheidende, wenn auch nicht allein ausschlaggebende Voraussetzung. Es sei grundsätzlich richtig, dass sich mit dem Abbau von Engpässen mit vergleichsweise geringeren Kosten ein hoher Kapazitätseffekt erzielen lasse. So bleibe aber immer noch die Schließung von Netzlücken und der Ausbau von Strecken dringlich, um der Entstehung und Entwicklung von Handels- und damit auch Verkehrsströmen Rechnung zu tragen. Um die Konkurrenzfähigkeit der Schiene gegenüber der Straße zu sichern, seien nach Einschätzung der DB AG, der sich das Bundesministerium anschließe, Hochgeschwindigkeitsstrecken mit möglichen Geschwindigkeiten über 160 km/h erforderlich.

Angesichts des erwarteten erheblichen Verkehrswachstums könne es sich Deutschland nicht leisten, bestimmte abgegrenzte Märkte dem Verkehrsträgerwettbewerb zu entziehen, „in dem dort für die Schiene erst gar keine Chancen gesehen werden“. Solche Entscheidungen seien dem Markt zu überlassen, der auf die Veränderung externer Rahmenbedingungen (z. B. Energiepreise) ebenso reagiere wie auch auf veränderte Kundenwünsche. In diesem Zusammenhang sei dem Bundesrechnungshof insoweit zuzustimmen, als eine stärkere Finanzierungsbeteiligung der EIU an Investitionen – verbunden mit erfolgsorientierten Anreizmechanismen – wünschenswert sei.

25.3.2

Die Auffassung, der Gesetzgeber sei mit dem BSchwAG von einer interessenorientierten Finanzierung dergestalt ausgegangen, dass die Eisenbahnen des Bundes in ihrem Interesse befindliche Investitionen selbst finanzieren sollen, sei unzutreffend. Das Bundesministerium sehe hier nur die Finanzierungsverpflichtung des Bundes. Eine Mitfinanzierung des EIU komme aus seiner Sicht dann in Betracht, wenn Bau oder Ausbau von Schienenwegen auf Antrag und im Interesse einer Eisenbahn des Bundes in den Bedarfsplan aufgenommen werde. Eine Verpflichtung der EIU zur Finanzierung mit eigenen Mitteln ergebe sich lediglich insoweit, als es sich um nicht förderfähige Kostenanteile der Investition handele, oder wenn eine vertragliche Regelung zwischen Bund und Unternehmen dies vorsehe. Aufgrund der Gesetzeslage sei eine Beteiligung des Unternehmens nur mit dessen Zustimmung möglich. Diese Bereitschaft sei zwar nicht ausgeschlossen, aber nicht erzwingbar und zeichne sich auch zur Zeit nicht ab. Auch für andere Anreizsysteme, wie die Koppelung der finanziellen Beteiligung des Bundes an den verkehrlichen Erfolg des Projekts, müssten zunächst die rechtlichen Vorraussetzungen geschaffen werden.

Im Übrigen sei das Finanzierungsverfahren nicht zutreffend dargestellt, wonach die EIU auf mittlere Sicht rentable Investitionen selbst finanzieren sollten. Vielmehr sei nur die Refinanzierung (Tilgung zinsloser Darlehen) gemeint, sonst könnte gefolgert werden, der Bund habe keine Finanzierungsverpflichtung. Jedoch sei perspektivisch nicht ausgeschlossen, dass die EIU Investitionen in die Schienenwege mit Eigenmitteln finanzieren.

Die Bundesmittel für Schienenwegeinvestitionen in den Jahren 2001 bis 2003 seien ausnahmsweise weitestgehend als Baukostenzuschüsse bereitgestellt worden.

Die Feststellung des Bundesrechnungshofes, dass die bisherige Finanzierung nach den Baukosten zur Mittelverschwendung führte, weil die kapitalintensivsten Anlagen am höchsten gefördert würden, werde vom Bundesministerium nicht geteilt. Durch die Prüftätigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes werde die wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel weitgehend sichergestellt.

Ressortübergreifende Arbeitsgruppen befassten sich zur Zeit mit der Vorbereitung des angestrebten Börsengangs der DB AG. In diesen Arbeitsgruppen würden Lösungen erarbeitet, die dem Interesse des Unternehmens nach einer Verstetigung der Bundesmittel einerseits und dem Ziel einer beabsichtigten langfristigen degressiven Entwicklung der Investitionsmittel des Bundes andererseits gerecht werden müssten. Hierfür setzten sich diese Arbeitsgruppen auch mit möglicherweise erforderlichen Anpassungen der Rahmenbedingungen für die Finanzierung der Schienenwege auseinander. Das Interesse potenzieller Investoren wachse mit der Eigenständigkeit des Unternehmens bei unternehmerischen Entscheidungen. Dem stehe die staatliche Infrastrukturverantwortung mit damit verbundener Finanzierung der Schieneninvestitionen durch Haushaltsmittel des Bundes gegenüber.

Ob eine wirtschaftliche Unternehmensführung auch zum Rückzug aus laufenden Projekten führen könne, wenn die begleitende Erfolgskontrolle neue Erkenntnisse zum Nutzen-Kosten-Verhältnis ergibt, werde ebenfalls in den erwähnten Arbeitsgruppen geprüft.

25.4

25.4.1

Zwar bewegt sich das Bundesministerium innerhalb seines verkehrspolitischen Gestaltungsspielraums, wenn es Verkehrssegmente fördert, deren Erfolgsaussichten trotz erheblicher Investitionen zweifelhaft sind. Es ist aber wegen der bisherigen Verkehrsentwicklung zu befürchten, dass der

Bund Milliardenbeträge nicht bedarfsgerecht und damit nicht mit einem entsprechenden Nutzen ausgibt. Es ist sachgerecht, die Entscheidung über die Verkehrsträgerwahl dem Wettbewerb zu überlassen. Verkehrswege erfordern allerdings einen erheblichen Anteil der gesamten Investitionsmittel des Bundes. Fehlinvestitionen, die auf der Annahme beruhten, der Markt werde die Verkehrswege annehmen, sollten durch sorgfältige Analysen und Prognosen sowie vorsichtige Nutzenbewertung vermieden werden.

25.4.2

Mit der Bahnreform wollte der Bund einerseits den Schienenverkehr nach unternehmerischen Gesichtspunkten im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern gestalten und andererseits den Staat von finanziellen Verpflichtungen – im Rahmen seiner Infrastrukturverantwortung – entlasten. Insofern war es auch ein Ziel, die am Markt mit ausreichenden Erträgen operierenden Eisenbahnen des Bundes an den Infrastrukturinvestitionen zu beteiligen. Dieses Ziel sollte nicht nur perspektivisch, sondern, wie der Wortlaut der Vereinbarungen besagt, mittelfristig erreicht werden. Um der Zielerreichung mehr Nachdruck zu geben, sollte der Bund als Eigentümer auch im Rahmen der von ihm angestrebten Börsenfähigkeit der DB AG stärker auf Unternehmensziele und Kapitalverwendung seiner Eisenbahnen Einfluss nehmen.

26 Unflexible Finanzierungsregeln führen zu übergroßen Brücken-Neubauten (Kapitel 1203)

26.0

Erneuert der Bund eine Brücke über eine Bundeswasserstraße, lassen es gesetzliche Bestimmungen nicht zu, dass Städte und Gemeinden als Finanzierungspartner des Bundes davon profitieren, wenn sie einer Verkleinerung „ihrer“ Brücke zustimmen. Die Folge ist, dass Kommunen an der bisherigen Breite der Brücken festhalten, auch wenn das Verkehrsaufkommen dies mittlerweile nicht mehr erfordert. Das führt zu volkswirtschaftlich unsinnigen Brückenabmessungen.

26.1

Werden Bundeswasserstraßen ausgebaut und müssen deshalb Brücken erneuert werden, hat nach den Bestimmungen des Bundeswasserstraßengesetzes grundsätzlich die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (Verwaltung) auch die Kosten der Brückenerneuerung zu tragen. Ist die Brücke gleichzeitig auch deshalb zu erneuern, weil sich die Nutzung der Brücke geändert hat (z. B. Verbreiterung wegen erhöhten Verkehrsaufkommens), so haben sich die Verwaltung und ihr Kreuzungspartner (also z. B. die Stadt oder Gemeinde, auf deren Gebiet die Brücke steht), die dadurch entstehenden Kosten in dem Verhältnis zu teilen, in dem die Kosten bei getrennter Durchführung der Maßnahmen zueinander stehen würden. Als „gleichzeitig“ gelten nach dem Gesetz Maßnahmen, die beide Beteiligte verlangen oder aufgrund der jeweiligen Verkehrsentwicklung verlangen müssten.

Beim Neubau der 17 Brücken über den Mittellandkanal, einer Bundeswasserstraße, hatte die Stadt Hannover (Stadt) als Kreuzungspartner der Verwaltung in einem Verkehrskonzept für neun Brücken, die zum Teil nur noch als Geh- und Radwegbrücken genutzt oder bei denen der Verkehr reduziert werden sollte, erheblich geringere Nutzbreiten von zum Teil nur noch 4 m angeboten. Diese Einsparung sollte nach den Vorstellungen der Stadt bei den übrigen acht Brücken, bei denen diese aufgrund der mittlerweile erhöhten Verkehrsbelastung eine größere Brückenbreite fordern musste, auf den von ihr dort zu tragenden Anteil angerechnet werden sollen. Bei dieser „Paketlösung“ hätte die Stadt von den Gesamtkosten in Höhe von ca. 38,3 Mio. Euro (Preisstand 1986) nur noch einen Anteil von ca. 2,6 Mio. Euro zu tragen gehabt, der sich durch Inanspruchnahme von Mitteln nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz noch weiter auf etwa 0,6 Mio. Euro vermindert hätte. Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion (Direktion) erkannte, dass die Stadt bei einem Scheitern der Paketlösung nicht mehr akzeptieren würde, dass neun Brücken ohne Gegenleistung der Verwaltung entsprechend dem mittlerweile gesunkenen Verkehrsbedarf schmaler gebaut würden. Sie rechnete für diesen Fall mit den in der **Tabelle** dargestellten Kosten.

Tabelle

Kostenvergleich mit und ohne „Paketlösung“

	„Paketlösung“	**Verzicht auf „Paketlösung“**
Gesamtkosten	38,3 Mio. €	41,9 Mio. €
Anteil WSV (Kap. 1203)	35,8 Mio. €	30,7 Mio. €
Refinanzierung des Anteils der Stadt gemäß Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (Kap. 1218)	1,9 Mio. €	8,4 Mio. €
Anteil Bund gesamt	37,7 Mio. €	39,1 Mio. €
Anteil Stadt	0,6 Mio. €	2,8 Mio. €

Gegen die auch für den Bundeshaushalt insgesamt um 1,4 Mio. Euro günstigere Paketlösung hatte die Direktion Bedenken:

- Bei Brücken, die auf Wunsch der Stadt zu verbreitern sind, sei nach den Vorgaben des Bundeswasserstraßengesetzes zwingend eine Kostenteilung zu verlangen, wobei jede Brücke als Einzelanlage zu betrachten sei.
- Bei Brücken, die mit Duldung der Stadt schmaler gebaut werden können, sei es darüber hinaus nicht möglich, die dem Bund entstehenden Ersparnisse der Stadt gutzuschreiben, da im Bundeswasserstraßengesetz kein Vorteilsausgleich vorgesehen sei.

Auch das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) lehnte die Paketlösung als mit dem Bundeswasserstraßengesetz nicht vereinbar ab. Jedes Kreuzungsbauwerk sei für sich zu betrachten, ein Vorteilsausgleich nicht zulässig.

Die Stadt entwickelte in der Folge ein neues „Verkehrskonzept Mittellandkanal“ mit dem Ziel, den städtischen Kostenanteil für die Brücken möglichst gering zu halten. Es sah vor, acht im Zuge von Hauptverkehrsstraßen gelegene Brücken zu verbreitern. Die verbleibenden neun Brücken – also auch die geplanten Fuß- und Radwegbrücken – sollten in unveränderter Breite wieder errichtet werden. Damit, so die Stadt, wolle sie sich die Möglichkeit offen halten, die Fuß- und Radwegbrücken in Ausnahmefällen zumindest in Einbahnrichtung dem Verkehr zur Verfügung zu stellen, solange z. B. Baustellen oder Unfälle den Verkehr auf der Hauptstrecke behindern.

Dieses Konzept wurde umgesetzt. So hat die im Dezember 1999 fertig gestellte, heute als Geh- und Radwegbrücke genutzte Brücke Nr. 231 eine Nutzbreite von 7,50 m (vgl. **Abbildung**).

Abbildung

Geh- und Radwegbrücke über den Mittellandkanal



26.2

Die Vorgaben des Bundeswasserstraßengesetzes haben eine aus volkswirtschaftlichen Gründen gebotene, am tatsächlichen Verkehrsbedarf ausgerichtete Dimensionierung der neu errichteten Brücken verhindert. Dennoch ist das Vorgehen der Direktion und des Bundesministeriums nicht zu beanstanden, da das Gesetz keinen Spielraum lässt.

Die jeweiligen Kreuzungspartner der Verwaltung dürften der Verringerung der Brückenbreite und der zulässigen Brückenlast nur zustimmen, wenn sie (hier die Stadt) auch davon profitieren. Da das Bundeswasserstraßengesetz dies in der jetzigen Form nicht zulässt, hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen, auf eine entsprechende Novellierung hinzuwirken (z. B. durch Einführung eines im Eisenbahnkreuzungsrecht bereits vorgesehenen Vorteilsausgleichs).

26.3

Das Bundesministerium hat die Notwendigkeit einer Gesetzesänderung bejaht und den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswasserstraßengesetzes vorgelegt. Wesentliche Neuerung ist die Einführung eines Vorteilsausgleichs für den Fall, dass der Kreuzungspartner der Verwaltung einseitig eine Änderung seines Verkehrswegs verlangt und deshalb nach den Bestimmungen des Bundeswasserstraßengesetzes die gesamten Herstellkosten der neuen Brücke zu übernehmen hat. Dies führt z. B. dann zu einem erheblichen Vorteil für die Verwaltung, wenn sie statt einer alten, von ihr in Kürze ohnehin zu erneuernden Brücke einen Brückenneubau „geschenkt“ bekommt. Dieser Vorteil soll nunmehr durch Erstattung der eingesparten Unterhaltungskosten an den Kreuzungspartner weitergegeben werden. Das Bundesministerium will so vermeiden, dass sich Fälle wiederholen, bei denen Kreuzungspartner wegen der von ihnen allein zu tragenden Kosten auf verkehrlich notwendige Brückenverbreiterungen verzichtet haben.

26.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Einführung eines Vorteilsausgleichs als ersten Schritt, in ihren Abmessungen volkswirtschaftlich unsinnige Brückenbauten zu vermeiden. Das von ihm dargestellte Problem ist mit der beabsichtigten Gesetzesänderung noch nicht gelöst. Nach wie vor gibt es für den Kreuzungspartner keinen Anreiz, von einer durch Verkehrsverlagerung nicht mehr benötigten Brückenbreite abzugehen. Stimmt der Kreuzungspartner einer Verkleinerung seiner Brücke zu, kann die Verwaltung künftig erhebliche Kosten bei der Brückenunterhaltung einsparen. An diesem Vorteil sollte der Kreuzungspartner teilhaben können. Erst dann wäre für ihn ein Anreiz gegeben, nicht weiter an mittlerweile überdimensionierten Brücken festzuhalten und nur noch am tatsächlichen Verkehrsbedarf ausgerichtete Brücken zu fordern. Das Bundesministerium sollte prüfen, ob ein derartiger Anreiz in das Bundeswasserstraßenrecht Eingang finden kann.

27 Zu hohe Kosten des Technischen Gebäudemanagements für die Liegenschaften oberster Bundesbehörden

(Ausgaben bei verschiedenen Einzelplänen Titel 517 01 und 519 01)

27.0

Das Technische Gebäudemanagement für die Liegenschaften der Verfassungsorgane und obersten Bundesbehörden in Berlin und Bonn ist uneinheitlich und weist Mängel auf. Seine Kosten sind im Vergleich zu Bürobauten der Privatwirtschaft zu hoch. Die Verwaltungen führen kein Kostencontrolling durch.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das Technische Gebäudemanagement zu vereinheitlichen und Einsparpotenziale zu ermitteln. Zu diesem Zweck sollte das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen auch die Verfahren weiterentwickeln, mit denen Aufträge über Leistungen des technischen Gebäudemanagements an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung vergeben werden. Als oberste technische Instanz sollte es die Fachaufsicht über das Technische Gebäudemanagement ausüben.

27.1

27.1.1

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin das Technische Gebäudemanagement (TGM) für die Liegenschaften der Verfassungsorgane und obersten Bundesbehörden in Berlin und Bonn.

Das TGM umfasst den Betrieb sowie die Unterhaltung von Gebäuden und technischen Anlagen. Für das TGM sind die Verwaltungen der Verfassungsorgane und obersten Bundesbehörden grundsätzlich selbst verantwortlich. Eine übergeordnete fachliche Zuständigkeit eines Bundesministeriums besteht nicht.

Im Jahre 1998 beschloss das Bundeskabinett als Pilotprojekt die „Zentralisierung und Privatisierung betriebstechnischer Leistungen in den für die Unterbringung der Obersten Bundesbehörden genutzten bundeseigenen Liegenschaften in Berlin“. Dabei sollten die Leistungen des TGM nicht durch eigenes technisches Personal, sondern von Dienstleistungsunternehmen erbracht werden. Für das Management richtete das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung die „Gebäude- und Liegenschaftsbetreuung Controlling Institution“ (GCI) ein. Die GCI vergibt die Leistungen, überwacht deren Ausführung und rechnet sie zentral ab. Nach mehrjähriger Laufzeit des Pilotprojekts ist die Zufriedenheit der teilnehmenden Verwaltungen mit den privaten Unternehmen hoch.

Gleichwohl führten die Erfahrungen mit dem Pilotprojekt bisher nicht zu einer einheitlichen Praxis beim TGM. Während das Bundesministerium im Auftrag verschiedener oberster Bundesbehörden das TGM für zahlreiche

Liegenschaften wahrnimmt, übertrug der Deutsche Bundestag der Bundesbaugesellschaft Berlin mbH für einige Bundestagsgebäude Teile des TGM. Das Auswärtige Amt sowie das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit betreiben ihre Bonner Liegenschaften in Eigenregie. Auch das Bundesministerium der Verteidigung erarbeitet eigene Konzepte für das TGM. Mehrere Liegenschaften der in Bonn verbliebenen Teile der Bundesministerien werden durch so genannte Gemeinschaftsdienste beim Bundesministerium betreut.

Das Bundesministerium der Finanzen beabsichtigt, im Jahre 2004 die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) zu gründen, die auch Serviceleistungen für die obersten Bundesbehörden anbieten soll.

27.1.2

Mängelfreie Gebäude und zutreffende Dokumentationen der technischen Anlagen sind für den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Gebäudebetrieb unverzichtbar. Abnahme und Übergabe der Gebäude in Berlin als Vorbereitung des TGM waren jedoch häufig unzureichend. An den Gebäuden und technischen Anlagen der Verfassungsorgane und obersten Bundesbehörden in Berlin waren zahlreiche Baumängel festzustellen. Für die technischen Anlagen fehlten teilweise die notwendigen Funktionsprüfungen und Messprotokolle. Dies erschwerte die Durchsetzung von Gewährleistungsansprüchen. Einige technische Anlagen sind seit Jahren nicht einsatzfähig. Die Mängel an technischen Anlagen beeinträchtigten zum Teil das TGM und verursachten zusätzliche Kosten.

Die Bauverwaltung übergab den Nutzern der Liegenschaften Dokumentationsunterlagen für die Gebäude und Anlagen (Baubestandspläne, Technikpläne, Schaltpläne usw.) nicht rechtzeitig, zum Teil erst zwei Jahre nach der Übergabe der Gebäude. Teilweise waren die Unterlagen unvollständig und fehlerhaft. Beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit fehlten übergreifende Funktionsbeschreibungen für die raumlufttechnischen Anlagen im Zusammenwirken mit den für die Sicherheit wichtigen Brandmeldeanlagen und Fluchttürsicherungen.

Die Kosten für das TGM der Dienstgebäude der Bundesministerien, die nicht an dem Pilotprojekt teilnahmen, waren überschlägig mehr als doppelt so hoch wie bei vergleichbaren Bürobauten der Privatwirtschaft. Bei den Liegenschaften betrugen die Kosten ausschließlich für das TGM (ohne Energiekosten) zwischen 30 Euro und 60 Euro je Quadratmeter Hauptnutzfläche pro Jahr, in zwei Sonderfällen über 80 Euro. Demgegenüber lagen die entsprechenden Kosten für die Bundesministerien, die sich an dem Pilotprojekt in Berlin beteiligen, niedriger. Sie bewegten sich im Durchschnitt zwischen 30 Euro und 45 Euro. Ein Kostencontrolling führten die Verwaltungen nicht durch.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass das TGM für die Liegenschaften der Verfassungsorgane und obersten Bundesbehörden in Berlin und Bonn uneinheitlich gehandhabt wird. Zwar kann das Bundesministerium das TGM mangels übergreifender Zuständigkeit nicht zentral lenken. Der Bundesrechnungshof hat jedoch auf die Möglichkeit hingewiesen, dass die geplante Bundesanstalt künftig allen Verfassungsorganen und obersten Bundesbehörden Serviceleistungen für das TGM anbietet.

Zudem hat der Bundesrechnungshof den engen Zusammenhang einer einheitlichen Gestaltung des TGM mit der baufachlichen Verantwortung des Bundesministeriums als oberster technischer Instanz für Bauangelegenheiten herausgestellt. Er hat deshalb eine stärkere fachliche Beratung der Verfassungsorgane und obersten Bundesbehörden durch das Bundesministerium sowohl bei der Vorbereitung als auch beim Abschluss von Dienstleistungsverträgen für das TGM empfohlen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium wegen seiner Fachkunde und der Schnittstellen zur Bauverwaltung auch in der Verantwortung gesehen, wenn bei Errichtung der Bundesanstalt die Fachaufsicht über das TGM für die betroffenen Behörden zu regeln ist.

Er hat darauf hingewiesen, dass es Aufgabe der Bauverwaltung war, die Gebäude und Anlagen mängelfrei mit den erforderlichen technischen Unterlagen zu übergeben. Da die Bauverwaltung dies nach seinen Feststellungen häufig nicht sicherstellen konnte, hat er Qualität sichernde Maßnahmen zur Begrenzung von Baumängeln gefordert. Aus seiner Sicht ist die Dokumentation der technischen Anlagen zur Vorbereitung auf das TGM beim Nutzer erheblich zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof hat wegen der im Vergleich zur Privatwirtschaft hohen Kosten des TGM bei den geprüften Liegenschaften weitere Anstrengungen zur Kostenbegrenzung für unverzichtbar gehalten. Er hat angeregt, eine Kosten-Leistungsrechnung für ein eigenes Controlling des TGM einzuführen. Außerdem hat er dem Bundesministerium vorgeschlagen, gemeinsam mit den obersten Bundesbehörden und Verfassungsorganen zusätzliche Fremdvergaben an Dienstleistungsunternehmen zu prüfen.

27.3

Nach Mitteilung des Bundesministeriums sind die Baumängel vor allem auf zu kurze Planungs- und Ausführungszeiten zurückzuführen. Es beabsichtige, durch entsprechende Vertragsgestaltungen mit den Architekten und Fachingenieuren Qualität sichernde Maßnahmen zu gewährleisten. Die Pflicht zur fehlerfreien Dokumentation werde ebenfalls Bestandteil der Verträge.

Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, es nehme über die GCI Einfluss auf die Senkung der TGM-Kosten. Die Bauverwaltung werte außerdem jährlich die Wirtschaftlichkeit der Anlagen objektbezogen aus und zeige Optimierungsmöglichkeiten auf. Eine darüber hinausgehende fachliche Beratung erfordere mehr Personal. Auf die hohen Kosten für das TGM ist das Bundesministerium nicht eingegangen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat ergänzend erklärt, es strebe an, die „Kosten-Leistungsrechnung Dienst-

liegenschaften“ als Controllinginstrument einzusetzen. Die Ressorts stünden der Einführung eines einheitlichen Liegenschaftsmanagements bisher ablehnend gegenüber.

27.4

Der Bundesrechnungshof will mit seiner Bemerkung frühzeitig auf unterschiedliche Entwicklungen beim TGM aufmerksam machen. Er hält es für einen Schritt in die richtige Richtung, wenn die geplante Bundesanstalt den Verfassungsorganen und obersten Bundesbehörden auch Serviceleistungen für das TGM anbietet. Ein einheitliches Liegenschaftsmanagement sollte sich aus seiner Sicht in einem einheitlichen TGM fortsetzen. Das Bundesministerium sollte auf eine einvernehmliche Haltung der Ressorts zum angestrebten einheitlichen Liegenschaftsmanagement hinwirken.

Unabhängig davon hält der Bundesrechnungshof Maßnahmen zur Kostensenkung beim TGM für erforderlich. Hierfür sind zwar vorrangig die nutzenden Verwaltungen verantwortlich, sie bedürfen aber einer fachlichen Beratung durch das Bundesministerium, insbesondere für die Vergabe technischer Leistungen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt:

- Das Bundesministerium sollte seine Verfahren für die Übergabe der Gebäude und technischen Anlagen sowie die Dokumentation grundlegend verbessern. Dies ist unverzichtbare Voraussetzung für ein wirtschaftliches TGM.
- Weitere Voraussetzung ist ein Kostencontrolling über Kennzahlen. Dafür sollte in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium der Finanzen die Kosten-Leistungsrechnung für alle Dienstliegenschaften eingeführt werden.
- Das Bundesministerium sollte die unterschiedlichen TGM-Verfahren einer Erfolgskontrolle unterziehen.
- Es sollte angesichts der derzeit hohen spezifischen Kosten des TGM weitere Einsparpotenziale ermitteln und den Verfassungsorganen sowie den obersten Bundesbehörden Möglichkeiten zur Kostensenkung aufzeigen.
- Die Verfahren zur Fremdvergabe von TGM-Leistungen sollte es weiterentwickeln und für einen größeren Anwenderkreis verfügbar machen, ggf. durch fachliche Beratung und Unterstützung bei der Vergabe sowie beim Vertragsmanagement mit privaten Dienstleistern.

28 Wetterdienst überschreitet geplante Kosten für Hochleistungsrechner deutlich
(Kapitel 1214 Titelgruppe 55)

28.0

Der Deutsche Wetterdienst hatte Ausgaben in Höhe von insgesamt rd. 20 Mio. Euro für Hochleistungsrechner vertraglich vereinbart, musste aber noch weitere 7 Mio. Euro investieren, um die für eine wesentlich verbesserte Wettervorhersage erforderliche Leistung zu erlangen. Dem Deutschen Wetterdienst waren die technischen Risiken aufgrund eines Gutachtens vorher bekannt. Als der Auftragnehmer die entscheidenden Rechnerausbaustufen dann tatsächlich nicht liefern konnte, verzichtete der Deutsche Wetterdienst auf seine vertraglichen Rechte und wechselte ohne erneute Ausschreibung den Hersteller. Den in der vorherigen Ausbaustufe beschafften und bezahlten Rechner mit einem Restwert von 1,6 Mio. Euro gab er ohne Gegenleistung an den Hersteller zurück.

28.1

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz die Beschaffung von Hochleistungsrechnern beim Deutschen Wetterdienst (Wetterdienst) u. a. mit folgenden Ergebnissen geprüft:

Um lokale Unwetter genauer vorhersagen zu können, beauftragte der Wetterdienst im Jahre 1997 ein Unternehmen, bis zum Jahre 2002 für rd. 20 Mio. Euro Hochleistungsrechner in fünf aufeinander folgenden Ausbaustufen zu liefern. Vor Abschluss des Vertrages schaltete der Wetterdienst einen Gutachter ein. Dieser warnte vor technischen Risiken bei den letzten beiden Ausbaustufen, die für eine verbesserte Vorhersage entscheidend waren und rd. 12,3 Mio. Euro des Vertragswertes ausmachten. Der Wetterdienst versuchte, die Risiken über den Liefervertrag aufzufangen. Dieser sah Rücktrittsklauseln, Terminverschiebungen und ggf. Lieferung eines Ersatzsystems vor.

Als der Auftragnehmer tatsächlich kein ausreichend leistungsfähiges eigenes System liefern konnte, sah der Wetterdienst davon ab, sich auf den Vertrag zu berufen und sich ein Ersatzsystem eines anderen Herstellers bereitstellen zu lassen. Vielmehr entließ er den Auftragnehmer aus dem Vertrag und gab ihm die zuvor beschaffte Leistungsstufe mit einem Restwert von über 1,6 Mio. Euro ohne Gegenleistung zurück. Da der Wetterdienst den hierfür vereinbarten Rückgabetermin um zwei Monate überschritt, musste er dafür noch eine Entschädigung von rd. 145 000 Euro zahlen.

Das Ersatzsystem des anderen Herstellers bestellte der Wetterdienst ohne Ausschreibung. Anstelle des Rechners mit einer für das begonnene Vorhaben erforderlichen Leistung wählte der Wetterdienst eine leistungsschwächere erste Ausbaustufe eines wesentlich teureren Nachfolgemodells. Für rd. 12,3 Mio. Euro erhielt der Wetterdienst nur zwei Drittel der benötigten Rechnerleistung. Für die geforderte Rechenleistung musste er weitere Haushaltsmittel in Höhe von rd. 7 Mio. Euro ausgeben.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass der Wetterdienst den Vertrag trotz der Warnungen des Gutachters vor den technischen Risiken abgeschlossen hat. Nachdem der Auftragnehmer ein eigenes System nicht liefern konnte, hätte ihn der Wetterdienst am Vertrag festhalten

und die Lieferung eines gleichwertigen Ersatzsystems mit allem Nachdruck verfolgen müssen. Den Auftragnehmer stattdessen von allen Pflichten zu entbinden und diesem die zuvor beschaffte und bezahlte Ausbaustufe des Hochleistungsrechners mit einem Wert von über 1,6 Mio. Euro unentgeltlich zu überlassen, bedeutet einen erheblichen Vermögensschaden für den Bund. Inakzeptabel ist auch die Verpflichtung, für die verlängerte Nutzung des eigenen Rechners eine Entschädigung zu zahlen.

Mit der Auswahl des neuen Auftragnehmers ohne Ausschreibung hat der Wetterdienst gegen das Ausschreibungsgebot verstoßen. Da er zwar ein moderneres, aber die Anforderungen nicht erfüllendes System beschaffte, hat er das fachliche Ziel zunächst verfehlt.

28.3

Der Wetterdienst hat erklärt, er habe die im externen Gutachten aufgeführten Risiken gewürdigt und vertraglich ausreichend abgesichert. Der Auftrag an einen externen Gutachter bedeute aber nicht, dass den Ergebnissen auch zu folgen sei. Später habe er dem Auftragnehmer angekündigt, die vertragliche Option „Ersatzlieferung“ wahrnehmen zu wollen, und ihn zur Kontaktaufnahme mit dem Hersteller des Ersatzsystems aufgefordert. Dieser habe sich geweigert, mit dem Auftragnehmer zu verhandeln. Da der Auftragnehmer weiterhin seine Lieferfähigkeit bekräftigte und die Lieferung eines Ersatzsystems strikt ablehnte, habe sich der Wetterdienst selbst zu direkten Verhandlungen mit dem Lieferanten des Ersatzsystems veranlasst gesehen. Dieser sei damit auch in die Vertragserfüllungspflichten des ursprünglichen Auftragnehmers eingetreten.

Die Vergabe an den neuen Auftragnehmer ohne erneute Ausschreibung sei zulässig gewesen, da zum damaligen Zeitpunkt nur dieser eine Lieferant in der Lage gewesen sei, das geforderte System zu liefern. Ein konkretes Angebot zur Lieferung eines hinreichend leistungsfähigen Ersatzsystems habe es aber nicht gegeben; es habe sich lediglich um einen frühen technischen Lösungsvorschlag gehandelt, dessen spätere Überprüfung zu einer anderen Lösung geführt habe.

Die unentgeltliche Rückgabe der zuvor beschafften Ausbaustufe des Hochleistungsrechners hat der Wetterdienst „im Gesamtgefüge des Vertrages“ verstanden wissen wollen. Nach dem Vertrag hätten bei Abnahme der jeweils nächsten Ausbaustufe die Systeme der vorherigen Leistungsstufe an den Auftragnehmer zurückgegeben werden müssen. Dabei habe es sich nicht um eine unentgeltliche Rückgabe, sondern um „eine bei der Höhe der Vergütung für die jeweils nächste Ausbaustufe berücksichtigte Größe“ gehandelt.

Der Wetterdienst hat den Preis von 12,3 Mio. Euro für das Ersatzsystem für angemessen erachtet, jedoch eingeräumt, dass die ursprünglich geforderte Leistung nicht erreicht worden sei. Er habe aber mit der zunächst erhaltenen Leistung die Wettervorhersage qualitativ verbessern können.

28.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der Wetterdienst zwar versucht hat, die vom Gutachter vorhergesagten Risiken im Vertrag über entsprechende Klauseln aufzufangen; er hat diese Möglichkeiten des Vertrages aber nicht genutzt und es versäumt, die nach dem Vertrag vorgesehene Lieferung eines Ersatzsystems mit dem gebotenen Nachdruck einzufordern.

Der Wetterdienst hat mit dem Hersteller des Ersatzsystems einen eigenständigen Vertrag geschlossen; dieser ist damit auch nicht in die Vertragserfüllungspflichten des vorherigen Auftragnehmers eingetreten.

Der Abschluss des neuen Vertrages ohne Ausschreibung, mit dem bei unveränderten Kosten nur zwei Drittel der erforderlichen Rechnerleistung erworben wurde, und die entschädigungslose Aufgabe aller Rechte gegenüber dem bisherigen Auftragnehmer bedeuten einen erheblichen Nachteil für den Bund. Gleiches gilt für die unentgeltliche Rückgabe der Ausbaustufe an den ursprünglichen Auftragnehmer. Entgegen der Darlegung des Wetterdienstes liegen keine Anhaltspunkte vor, die dieses Verhalten aufgrund des „Gesamtgefüges des Vertrages“ rechtfertigen könnten.

Das Bundesministerium sollte dafür Sorge tragen, dass der Wetterdienst ein geeignetes Vertragscontrolling einführt, damit Projektrisiken ausreichend untersucht, Restrisiken minimiert, Vergaberegeln beachtet und Vertragsänderungen zum Nachteil des Bundes unterlassen werden.

29 Vorschriftswidrige Beschaffung von Flachbildschirmen bei einer Wasser- und Schifffahrtsdirektion
(Kapitel 1203 Titelgruppe 55)

29.0

Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Südwest hat bei der Beschaffung marktgängiger Hardware gegen zentrale Vorschriften des Haushaltsrechts verstoßen. Sie bediente sich eines seit Jahren nicht neu ausgeschriebenen Rahmenvertrages, bestätigte die Lieferung vorab als geleistet und beglich die Rechnung ohne erhaltene Gegenleistung.

29.1

Der Bundesrechnungshof hat die Ersatzbeschaffungen von Hardware bei der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Südwest (WSD) in Mainz geprüft und festgestellt:

Vor Ablauf des Jahres 2001 entschloss sich die WSD, auf den Kauf von Lizenzen für Software zu verzichten und mit den dafür veranschlagten Haushaltsmitteln mehr als 100 Flachbildschirme zu beschaffen. Sie sollten funktionstüchtige Röhrenmonitore der Baujahre 1995 bis 1999 ersetzen. Die WSD bediente sich dazu eines seit Jahren bestehenden Rahmenvertrages, der ohne Wettbewerb freihändig mit einem Lieferanten geschlossen und nicht mehr

an die seitdem rasch weiterentwickelte Technik angepasst worden war.

Die WSD bezog über diesen Rahmenvertrag den Großteil ihrer IT-Geräte. Er bestand lediglich aus drei Paragraphen. Nähere Regelungen über die vom Vertrag erfassten Produkte, über Preise und Abnahmevolumina gab es nicht.

Die WSD verglich vor der Bestellung der Bildschirme nur formlos die Preise. Dabei verwendete sie eine veraltete Preisliste des zwischenzeitlich um rd. 10 % günstigeren Konkurrenten ihres Vertragspartners. Als Grund für die Auftragserteilung an den teureren Lieferanten aus dem Rahmenvertrag – die Akten hierüber waren nicht vollständig und ein Vergabevermerk lag nicht vor – führte die WSD an, dass dieser das günstigste Angebot abgegeben hätte. Zudem arbeite sie mit diesem Lieferanten seit Jahren zusammen, er sei zuverlässig und biete einen guten Service.

Die WSD bestätigte dem Lieferanten Anfang Dezember 2001, die bestellten Bildschirme erhalten zu haben. Die ebenfalls Anfang Dezember 2001 vorgelegte Rechnung zeichnete sie als „sachlich richtig“ und beglich diese vier Tage später. Wiederum vier Tage später schloss die WSD mit dem Lieferanten eine „Übereignungserklärung“. Darin wurde vereinbart, dass der Lieferant die acht Tage zuvor – angeblich – gelieferte Hardware für die WSD in Verwahrung nimmt. Den „Verwahrungsvertrag“ erklärte die WSD damit, dass man aufgrund von Platzproblemen die Flachbildschirme auch kurzfristig nicht im Gebäude der WSD hätte lagern können.

Aus den Frachtpapieren geht hervor, dass der Hersteller die Bildschirme erst am 20. und 21. Dezember 2001 an eine Spedition auslieferte. Die WSD räumte ein, sich vor der Bezahlung der Rechnung nicht davon überzeugt zu haben, ob die Bildschirme angeliefert oder bei dem Lieferanten in Verwahrung waren.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) als vorgesetzte Behörde darauf hingewiesen, dass die WSD Geräte bezahlte, obwohl diese zu diesem Zeitpunkt nachweislich noch nicht die Produktionsstätte des Herstellers verlassen hatten. Sie hat damit gegen zentrale haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen, da sie

- eine Lieferung bestätigte, obwohl die Bildschirme nicht geliefert worden waren,
- eine Rechnung bezahlte, obwohl keine Leistung erbracht worden war, und
- „Verwahrungsverträge“ abschloss, obwohl die Geräte sich zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses noch bei keinem der Vertragspartner befunden haben konnten.

Die WSD hat sich mit dem Rahmenvertrag, über den sie den Großteil ihrer IT-Geräte kaufte, seit langem ohne zwingenden Grund an ein bestimmtes Unternehmen gebunden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat der Rahmenvertrag in keiner Weise den Anforderungen entsprochen, die an einen Rahmenvertrag zu stellen sind. Rahmenverträge befreien den Auftraggeber auch nicht von der Verpflichtung, den preisgünstigsten Bieter jeweils durch einen Wettbewerb oder eine Ausschreibung zu ermitteln.

Auch der „Verwahrungsvertrag“ mit der „Übereignungserklärung“ hätte nicht geschlossen werden dürfen, da die Gegenstände noch nicht geliefert waren.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die WSD zu einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung anzuhalten und diese im Sinne der Richtlinien zur Korruptionsprävention durch eine konsequente Dienst- und Fachaufsicht angemessen zu kontrollieren und disziplinarische Maßnahmen zu prüfen. Er hat es auch aufgefordert zu überprüfen, inwieweit die unbefriedigende Vertragslage auch außerhalb der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) in seinem Geschäftsbereich besteht. Der Rahmenvertrag aus dem Jahre 1995 sollte unverzüglich gekündigt werden. Bei künftigen Beschaffungen sollten die in der Bundesverwaltung existierenden Rahmenverträge berücksichtigt werden. Zu einer strikten Beachtung haushalts- und vergaberechtlicher Vorgaben gehört auch, dass die WSD die Entscheidungsfindung nachvollziehbar dokumentiert sowie die Akten ordentlich führt.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen, Standards für die IT-Ausstattung des Geschäftsbereichs zu entwickeln.

29.3

Das Bundesministerium hat aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes ein „Konzept für Beschaffung, Nutzungsdauer, Aussonderung und Verwertung von Hardware“ für den Bereich der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung und darüber hinaus auch für den Bereich der Bundesverkehrsverwaltung erarbeitet.

Eine angemessene Kontrolle der ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung im IT-Bereich der nachgeordneten Behörden (Fachaufsicht) könne es mit den bestehenden Personalkapazitäten aber nicht leisten. Diese sei „daher durch eine eingeschränkte strategische Fachaufsicht ersetzt worden“.

Ebenso wenig sei es möglich, dass das Bundesministerium selbst weitreichende Standards für die IT-Ausstattung in seinem Geschäftsbereich festlege.

Die bei der Mittelbewirtschaftung „immer wieder begangenen Fehlleistungen, z. B. dass

- Rechnungen hauptsächlich gegen Ende des Jahres bezahlt werden, ohne dass Leistungen erbracht oder Lieferungen erfolgt sind,
- zahlungsbegründende Unterlagen für Rechnungen nicht oder nur unvollständig vorliegen,

- Ausschreibungen nicht oder fehlerhaft durchgeführt werden,
- Haushaltsmittel und Verpflichtungen für die Abwicklung der Projekte nicht rechtzeitig mit dem Haushaltsbeauftragten abgestimmt worden sind,

seien allen Beteiligten bekannt“ und bei einer fachaufsichtlichen Besprechung über den Einsatz der IT bei der WSD angesprochen worden.

Die WSD werde „bemüht sein, diese Fehler zukünftig zu vermeiden. Hierzu werde bei Beschaffungen der Beauftragte für den Haushalt an der Mittelbereitstellung vor Veröffentlichung der Ausschreibung, an der Abwicklung der Auszahlungen sowie den rechnungsbegründenden Unterlagen für erbrachte Leistungen bzw. Lieferungen und bei der Behandlung von evtl. Ausgaberesten beteiligt. Als Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung seien Schulungen im Vergabewesen, interne Seminare zur Auffrischung administrativer Regelungen im Haushalts- und Rechnungswesen und Kontrollen der Geschäftsprozesse (Stichproben) mit Verbesserungsvorschlägen bei fehlerhaften Arbeitsschritten denkbar“.

Zu den Verstößen gegen die zentralen haushaltsrechtlichen Bestimmungen über die Bestätigung von Lieferungen, die Rechnungsbezahlung und zu den Verträgen haben sich weder das Bundesministerium noch die WSD näher geäußert. Der Rahmenvertrag mit dem Anbieter aus dem Jahre 1995 sei von der WSD aufgelöst worden.

29.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die im Geschäftsbereich des Bundesministeriums aufgetretenen Mängel in den Bereichen Beschaffung und Aussonderung von IT-Gerät nunmehr zu einem Konzept für „Beschaffung, Nutzungsdauer, Aussonderung und Verwertung von Hardware“ zunächst für die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung und künftig auch für den Bereich der Bundesverkehrsverwaltung geführt haben.

Inwieweit diese zwischenzeitlich erlassenen Regelungen vor Ort auch umgesetzt werden, bleibt ebenso abzuwarten wie das Ergebnis der lediglich „eingeschränkten strategischen Fachaufsicht“.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es unabdingbar, dass die bei der WSV beobachteten, allen Beteiligten bekannten und nach Aussage des Bundesministeriums immer wieder begangenen Fehlleistungen bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch wirkungsvolle Maßnahmen künftig unterbunden und ausgeschlossen werden. Dazu müssen die Fachaufsicht gestärkt und die Wirksamkeit der vom Bundesministerium getroffenen Regelungen und Maßnahmen, z. B. durch ein leistungsfähiges Controlling, überwacht werden.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

30 Außendienstzulage ohne Anspruch gewährt
(Titel 423 01)

30.0

Soldatinnen und Soldaten erhalten eine Stellen- und eine Erschwerniszulage, wenn sie überwiegend im Außen- und Geländedienst führen oder ausbilden. Für die gleiche Verwendung und unter den gleichen Voraussetzungen werden zwei unterschiedliche Zulagen gewährt, ohne dass dies sachlich begründet ist. Obwohl dienstlicher Sport bei den Außendienstzeiten nicht zu berücksichtigen ist, erhalten viele dieser Soldatinnen und Soldaten in Einheiten des Heeres die Zulagen nur, weil sie an einem militärischen Lauftraining teilnehmen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die beiden Zulagen kostenneutral zusammenzufassen und das militärische Lauftraining künftig nicht mehr auf die Außendienstzeiten anzurechnen.

30.1

Soldatinnen und Soldaten erhalten neben der Grundbesoldung Stellen- und Erschwerniszulagen. Damit sollen zusätzliche Anforderungen und Leistungen sowie besondere Erschwernisse vergütet werden. Mit der Stellenzulage in Höhe von 51 Euro monatlich für Führerinnen und Führer sowie Ausbilderinnen und Ausbilder im Außen- und Geländedienst soll die herausgehobene Funktion dieser Personengruppe honoriert werden. Daneben erhält dieser Personenkreis unter den gleichen Anspruchsvoraussetzungen eine Erschwerniszulage in Höhe von 26 Euro monatlich. Rechtliche Grundlagen dafür sind die Vorschriften des Bundesbesoldungsgesetzes und der Erschwerniszulagenverordnung sowie die allgemeinen und besonderen Bestimmungen des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium).

Danach erhalten Soldatinnen und Soldaten jeweils eine Stellen- und Erschwerniszulage, wenn sie überwiegend, d. h. zu mehr als 50 % der regelmäßigen Dienstzeit, im Außen- und Geländedienst führen oder ausbilden. Dienstlicher Sport wird nicht als Außendienstzeit berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes, in welchen Fällen Außendienstzulagen an die Soldatinnen und Soldaten der Teilstreitkraft Heer der Bundeswehr gewährt werden. Er stellte in verschiedenen Einheiten des Heeres fest, dass häufig bis zur Hälfte der Empfänger die Anspruchsvor-

aussetzungen nur erfüllte, weil Zeiten für ein „Allgemeines Militärisches Ausdauertraining“ (AMilA) vollständig berücksichtigt wurden.

AMilA ergänzt die Sportausbildung. Bei den AMilA-Zeiten handelte es sich in über 90 % aller Fälle um ein Lauftraining, das dreimal wöchentlich nach der Weisung des Inspekteurs des Heeres „Körperliche Leistungsfähigkeit im Heer“ vom 22. August 2001 stattfinden soll. Die Dienstpläne sahen hierfür bis zu 15 Stunden je Kalendermonat als Außendienstzeiten vor. Darüber hinaus fand vier- bis achtmal im Jahr ein AMilA-Marschtraining statt.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass das Lauftraining des AMilA besoldungsrechtlich der Sportausbildung zuzurechnen ist. Wie die Sportausbildung dient es dem Ziel, die körperliche Leistungsfähigkeit der Soldatinnen und Soldaten durch zusätzliches Ausdauertraining zu steigern. Bestimmte Bestandteile in der einschlägigen Dienstvorschrift zur Sportausbildung sind weitgehend inhaltsgleich mit denen des AMilA-Lauftrainings. Eine nachvollziehbare Unterscheidung gibt es nicht. Es darf daher nicht als Außendienstzeit berücksichtigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, dass es für ein Nebeneinander von Stellen- und Erschwerniszulage in diesem Aufgabenbereich keine sachlichen Gründe gibt. Er hat dem Bundesministerium und dem Bundesministerium des Innern vor dem Hintergrund von insgesamt 16 funktionsbezogenen Stellen- und 25 Erschwerniszulagen im Bereich der Bundeswehr empfohlen, beide Zulagen ausgabenneutral zu einer Stellenzulage zusammenzufassen.

30.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, das AMilA bestehe zusätzlich zur Sportausbildung und ergänze diese. Durch das AMilA sollen Soldatinnen und Soldaten körperlich anspruchsvoll ausgebildet und an physische und psychische Belastungen gewöhnt werden. Führen oder Ausbilden im Rahmen des AMilA könne grundsätzlich als „Außendienst“ im Sinne der Zulagenregelung angerechnet werden. Soldatinnen und Soldaten, die als Leitende beim AMilA eingesetzt würden, übten in unterschiedlichem zeitlichen Umfang militärische Führungs- und Ausbildungsfunktionen im Außendienst aus. Das Bundesministerium schließe sich aber der Auffassung des Bundesrechnungshofes an, dass das Lauftraining zumindest teilweise einer sportlichen Betätigung im Sinne der einschlägigen Vorschriften entspreche. Es sei daher beabsichtigt, künftig lediglich die Hälfte des zeitlichen Umfangs als Außendienst anzurechnen.

Das Bundesministerium strebe an, die Stellen- und Erschwerniszulage zu einer Stellenzulage zu verbinden. Dazu müssten das Bundesbesoldungsgesetz und die Erschwerniszulagenverordnung geändert werden, für die das Bundesministerium des Innern federführend zuständig sei. Eine entsprechende Ressortforderung werde vorbereitet. Ob und wann diese umgesetzt werden könne, sei noch nicht absehbar.

Das Bundesministerium des Innern hat mitgeteilt, es sei nahe liegend, beide Zulagen zusammenzufassen. Es teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass mit der Stellenzulage auch die Erschwernisse abgegolten werden könnten. Aufgrund systembedingter Unterschiede zwischen Stellen- und Erschwerniszulagen könnten geringe Mehrkosten im Bundeshaushalt entstehen, wenn die Zulagen zusammengefasst würden. Die dadurch erhöhte Stellenzulage für Soldatinnen und Soldaten im Außen- und Geländedienst verändere die finanziellen Abstände zwischen den verschiedenen „Funktionsstellenzulagen“. Dies könnte sich als eine höhere Bewertung der ausgeübten Funktion darstellen. Mit Anschlussforderungen müsse gerechnet werden. Gleichwohl werde das Bundesministerium des Innern den Vorschlag des Bundesrechnungshofes bei künftigen Gesetzgebungsvorhaben im Auge behalten.

30.4

Der Hinweis des Bundesministeriums, dass das AMilA-Lauftraining zumindest teilweise einer sportlichen Betätigung entspreche, bestätigt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Allerdings ist es nicht ausreichend, wenn dennoch künftig die Hälfte des zeitlichen Umfangs des Lauftrainings als Außendienst angerechnet werden soll. Das Lauftraining ist insgesamt dem dienstlichen Sport zuzurechnen. Die hierfür aufgewendeten Zeitanteile dürfen besoldungsrechtlich nicht bei den Außendienstzeiten im Sinne der Zulagenregelungen angerechnet werden. Das AMilA-Lauftraining steigert die körperliche Leistungsfähigkeit aller Soldatinnen und Soldaten. Die Leitungsfunktionen dabei sind – ebenso wie bei der Sportausbildung – nicht als Außendienstzeiten anzurechnen.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, Zeiten für das AMilA-Lauftraining vollständig unberücksichtigt zu lassen und die Außendienstzulagen nur noch unter den rechtlich zulässigen Voraussetzungen zu gewähren. Hierdurch können erhebliche Mehrausgaben vermieden werden.

Die vom Bundesministerium angekündigte Ressortforderung, die Stellen- und Erschwerniszulage zu einer Stellenzulage zusammenzufassen, nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis. Auch die Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern spricht nicht grundsätzlich dagegen, die Stellen- und die Erschwerniszulage zu verbinden. Soweit das Bundesministerium des Innern auf mögliche geringfügige Mehrkosten hinweist, kann dies bei der Zulagenhöhe entsprechend berücksichtigt werden. Damit kann zugleich möglichen Anschlussforderungen wirksam begegnet werden, weil insgesamt gesehen die Besoldung der Betroffenen nicht erhöht wird.

Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesministerien auf, die notwendigen Gesetzesänderungen alsbald in das parlamentarische Verfahren einzubringen.

31 Fehlerhafte Bearbeitung von Zulagen im Bereich der Bundeswehr
(Titel 422)

31.0

Soldatinnen und Soldaten ohne Verwaltungsausbildung bewilligen jährlich Zulagen in Höhe von insgesamt rd. 152 Mio. Euro. Diese Bewilligungen sind häufig fehlerhaft. Sie führen zu finanziellen Nachteilen für den Bund oder die Betroffenen. Wegen anhaltend hoher Fehlerquoten empfiehlt der Bundesrechnungshof, die Zulagen durch ausgebildetes Verwaltungspersonal der Truppenverwaltungen abschließend bearbeiten zu lassen.

31.1

Soldatinnen und Soldaten erhalten neben der Grundbesoldung Zulagen (Amts-, Stellen- und Erschwerniszulagen). Mit diesen werden zusätzliche Anforderungen und Leistungen vergütet. Grundlagen hierfür sind das Bundesbesoldungsgesetz, die Erschwerniszulagenverordnung sowie die allgemeinen und besonderen Bestimmungen des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium). In seinem Geschäftsbereich werden neben Amtszulagen 16 funktionsbezogene Stellenzulagen und 25 Erschwerniszulagen mit einem jährlichen Gesamtvolumen in Höhe von rd. 340 Mio. Euro gezahlt. Davon bewilligten Soldatinnen und Soldaten im Jahre 2000 rd. 152 Mio. Euro.

Die militärischen Einheiten (Kompanien) oder Dienststellen, denen die zulageberechtigten Soldatinnen und Soldaten angehören, stellen fest, ob Zulagen zu gewähren oder zu entziehen sind. Das Ergebnis melden sie der Wehrbereichsverwaltung, damit die Zulagen ausgezahlt oder bei Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen eingestellt werden können. Der jeweilige Einheitsführer (Kompaniechef, Kommandant eines Schiffes) und die ihm unterstellten Soldatinnen und Soldaten sind dafür verantwortlich, dass die Zulagen ordnungsgemäß gezahlt werden. Bedingt durch kurze Verwendungszeiten üben sie diese Aufgaben in der Regel nur vorübergehend aus.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den letzten drei Jahren mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes querschnittlich die Gewährung von Zulagen an Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr. Dabei stellte er insbesondere fest:

- Das verantwortliche Personal konnte vielfach keine Unterlagen vorlegen, um die geleisteten Zahlungen zu belegen.
- Bestimmungen darüber, ob bei Kommandierungen und Lehrgängen Zulagen weitergezahlt werden oder wegfallen, wurden häufig missachtet.
- Soldatinnen und Soldaten erhielten Zulagen, ohne dass die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt waren.
- Das verantwortliche Personal hielt häufig einen Antrag der Zulagenberechtigten für erforderlich, obwohl Zulagen grundsätzlich von Amts wegen zu gewähren sind. Hierdurch unterblieben Zahlungen.
- Die Verantwortlichen legten oft Organisations- und Wachdienstzeiten vollständig zugrunde, obwohl diese für bestimmte Zulagen nicht in voller Höhe zu berücksichtigen sind.

Die hohe Zahl der Bearbeitungsfehler beruhte insbesondere darauf, dass die zuständigen Soldatinnen und Soldaten für diese Aufgabe nicht hinreichend ausgebildet waren. Neben den speziellen besoldungsrechtlichen Fachkenntnissen fehlten diesem Personal zumeist auch die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundlagen. Selbst die unmittelbaren Vorgesetzten besaßen nicht die erforderlichen Verwaltungskenntnisse für eine wirksame Kontrolle. Im Gegensatz dazu waren die Arbeitsergebnisse bei einigen Einheiten, bei denen das zivile Verwaltungspersonal der Truppenverwaltung die Zulagen gewährte, von angemessener Qualität.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium wiederholt darauf hingewiesen, dass eine fehlerhafte Bearbeitung von Zulagen zu erheblichen finanziellen Nachteilen für den Bund, aber auch für die Betroffenen führt. Darüber hinaus entsteht zusätzlicher Verwaltungsaufwand, wenn die Entscheidungen der Truppe überprüft und angepasst werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Zulagen grundsätzlich durch dafür ausgebildetes Personal bewilligen zu lassen. Bestimmte Tatsachen können zwar weiterhin bei der militärischen Dienststelle/Einheit durch Soldatinnen und Soldaten mit speziellen militärischen Fachkenntnissen festgestellt werden. Um die Zulagen ordnungsgemäß und weitgehend fehlerfrei zu bearbeiten, sollten sie jedoch abschließend durch das Personal der Truppenverwaltung rechtlich beurteilt und verwaltungsmäßig umgesetzt werden.

Da die Truppenverwaltung überwiegend am Standort der Truppe ansässig ist, können die Informationen regelmäßig zeitnah weitergegeben werden. Das Verfahren könnte zudem beschleunigt werden, wenn die Truppenverwaltung die Zulagen fehlerfrei bewilligt und die Wehrbereichsverwaltung anweist, sie auszuzahlen.

31.3

Das Bundesministerium hat die festgestellte hohe Fehlerquote grundsätzlich eingeräumt. Es hat zunächst darauf hingewiesen, dass durch neu gefasste Verfahrensbestimmungen für Zulagen das bisherige Verfahren wesentlich verbessert werden könne. Als begleitende Maßnahme werde es die Soldatinnen und Soldaten verstärkt ausbilden. Außerdem seien Maßnahmen ergriffen worden, um die besoldungsrechtlichen Kenntnisse der aufsichts- und weisungsbefugten militärischen Vorgesetzten zu verbessern. Das Grundproblem – häufiger Personalwechsel in der Truppe – werde hiermit aber nicht gelöst.

Das Bundesministerium hat nunmehr angekündigt, die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen. Es werde prüfen, inwieweit das Bewilligungsverfahren neu geordnet und verbessert werden könne. Dabei sei insbesondere zu klären,

- welche Aufgaben die militärischen Dienststellen und welche Funktionen die örtlich zuständigen Truppenverwaltungen ausüben könnten,
- wie die Informationstechnik der militärischen Dienststellen und der Truppenverwaltungen anzupassen sei,
- inwieweit Tatsachenfeststellungen bei der Truppe vereinfacht und die Informationen an die Truppenverwaltung ohne Verzug weitergeleitet werden könnten,
- ob militärisches Funktionspersonal und Truppenverwaltungsbeamtinnen und -beamte mehr geschult werden müssen sowie
- welcher Personal- und Sachmittelbedarf in den betreffenden Bereichen entstehe, um die Zulagen ordnungsgemäß zu bearbeiten.

Es sei nicht auszuschließen, dass die zusätzliche Aufgabe für die Truppenverwaltung auf Dauer nicht ohne zusätzliches Personal geleistet werden könne. Schließlich sei auch zu berücksichtigen, wie sich absehbare Standortveränderungen auswirkten.

31.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es längst überfällig, die bisherige Verfahrensweise zu überprüfen. Es ist bereits seit Längerem bekannt, dass häufig Fehler auftreten, wenn die Zulagen durch Soldatinnen und Soldaten bewilligt werden. Die Maßnahmen des Bundesministeriums sollten darauf zielen, die Qualität der Zulagenbearbeitung nachhaltig zu verbessern. Insbesondere sind dabei die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten organisatorischen Maßnahmen zu berücksichtigen. Hohe Fehlerquoten und ungerechtfertigte Mehrausgaben in Millionenhöhe können vermieden werden, wenn die Zulagen aufgrund eines gut organisierten arbeitsteiligen und sachgerechten Verfahrens bewilligt werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium die angekündigte Organisationsuntersuchung unverzüglich vornimmt und die danach notwendigen Maßnahmen zeitnah umsetzt.

32 Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Versorgung von Soldatinnen und Soldaten auf Zeit

32.0

Ehemalige Soldatinnen und Soldaten auf Zeit erhalten für einen begrenzten Zeitraum weiterhin Bezüge (sog. Übergangsgebührnisse). Damit soll ihnen der Einstieg in einen Zivilberuf erleichtert werden. Nehmen sie ein neues Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst auf, so ist das erzielte Einkommen auf die Übergangsgebührnisse anzurechnen. Diese werden entsprechend gekürzt oder fallen ganz weg. Erzielt dieser Personenkreis dagegen Einkommen aus einer Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes, so werden die Übergangsgebührnisse in voller Höhe weitergezahlt. Der Bundesrechnungshof hält es nicht für gerechtfertigt, diese Sachverhalte ungleich zu behandeln.

32.1

Ehemalige Soldatinnen und Soldaten auf Zeit erhalten für einen begrenzten Zeitraum abhängig von der Dauer ihrer Dienstzeit weiterhin Bezüge (sog. Übergangsgebührnisse). Sie werden grundsätzlich wie Versorgungsbezüge behandelt. Für diese gilt, dass daneben erwirtschaftetes Erwerbseinkommen angerechnet wird (§ 53 Beamtenversorgungsgesetz). Der Versorgungsbezug wird gekürzt, soweit er zusammen mit dem Einkommen einen festgelegten Höchstbetrag übersteigt. Bei ausgeschiedenen Soldatinnen und Soldaten auf Zeit, die Übergangsgebührnisse erhalten, wird Einkommen bislang nur angerechnet, wenn sie im öffentlichen Dienst tätig sind (§ 53 Abs. 9 Soldatenversorgungsgesetz). Erwerbseinkommen außerhalb des öffentlichen Dienstes werden dagegen nicht angerechnet.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes die Übergangsgebührnisse ehemaliger Soldatinnen und Soldaten auf Zeit. Er stellte dabei insbesondere fest, dass die Übergangsgebührnisse maßgeblich davon beeinflusst werden, ob die Berechtigten eine Erwerbstätigkeit innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes ausüben.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) darauf hingewiesen, dass keine sachlichen Gründe dafür erkennbar sind, nicht auch die außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielten Erwerbseinkommen auf die Übergangsgebührnisse anzurechnen. Unabhängig davon, ob die Berechtigten im öffentlichen Dienst oder in der Privatwirtschaft tätig sind, besteht kein Grund, sie durch ungekürzte Übergangsgebührnisse wirtschaftlich abzusichern. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass bisher von der öffentlichen Hand wahrgenommene Aufgaben zunehmend auf privatrechtlich organisierte Dritte verlagert werden. Bei gleicher Aufgabe kann sowohl ein Beschäftigungsverhältnis innerhalb als auch außerhalb des öffentlichen Dienstes vorliegen. Die aktuelle Rechtslage bevorzugt damit einen Teil der Empfängerinnen und Empfänger von Übergangsgebührnissen. Dies widerspricht dem Prinzip der Gleichbehandlung. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, alsbald einen Gesetzentwurf vorzulegen, um die Rechtslage entsprechend anzupassen.

32.3

Das Bundesministerium hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt und dargelegt: Es plane den Entwurf eines Änderungsgesetzes u. a. mit dem Ziel, die verschiedenen Einkommen gleich zu behandeln. Der

Entwurf solle auf die Besonderheiten der Dienstzeitversorgung der ehemaligen Soldatinnen und Soldaten auf Zeit eingehen und einen nur relativ geringen Verwaltungsaufwand verursachen. Die bisherige Regelung werde inhaltlich nicht voll übertragen. Das Bundesministerium werde aber eine der Versorgungssystematik der ehemaligen Soldatinnen und Soldaten auf Zeit angepasste Berücksichtigung von deren Erwerbseinkommen vorschlagen.

32.4

Der Bundesrechnungshof nimmt die vom Bundesministerium angekündigte Initiative zur Kenntnis. Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, den geplanten Gesetzentwurf zeitnah in das parlamentarische Verfahren einzubringen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die vom Bundesministerium angestrebte Änderung sachgerecht und zweckmäßig ist und das Ziel einer Gleichbehandlung erreicht.

33 Festhalten an veraltetem Raketensystem kostete Millionen
(verschiedene Kapitel)

33.0

Obwohl das „Leichte Artillerieraketensystem II“ bereits seit dem Jahre 1993 technisch überholt und militärisch kaum noch sinnvoll weiter verwendbar war, begann das Heer erst Anfang des Jahres 1999, dieses Waffensystem außer Betrieb zu nehmen. Dabei blieb die Personalausstattung in den Raketenartilleriebataillonen nahezu unverändert. Über Jahre wurde so eine Personalreserve von rd. 440 Soldaten in der Artillerietruppe vorgehalten, die allenfalls bei künftig einzuführenden Aufklärungs- und Waffensystemen benötigt wird. Die Systemkomponenten Raketenwerfer und Feuerleitanlagen lagerten seit dem Jahre 1999 in drei Gerätehauptdepots, da über ihre Verwertung noch nicht entschieden war.

33.1

Mit dem Anfang der 70er-Jahre eingeführten „Leichten Artillerieraketensystem“ (LARS) konnte die Artillerie Minensperren, Splitterraketen und Nebelmunition verschießen. Die Raketenwerfer waren luftverladbar, d. h. in Transportflugzeugen der Bundeswehr transportierbar. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) beauftragte Anfang der 80er-Jahre letztmals eine Leistungssteigerung zum System LARS II.

Zusätzlich zu dem System LARS II führte das Heer in den Jahren 1990 bis 1993 das in den USA entwickelte „Mittlere Artillerieraketensystem/Multiple Launch Rocket System“ (MARS/MLRS) in die Raketenartilleriebataillone der Divisionen ein. Danach verfügte ein Raketenartilleriebataillon über eine Batterie LARS II und zwei Batterien MARS/MLRS. Bis zum Jahre 1999 ließ das Bundesministerium 23 Werfer des neuen Waffensystems so umrüsten, dass es wie LARS II luftverladbar war. Danach entschied das Heer, das Raketensystem LARS II außer Betrieb zu nehmen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover (Prüfungsamt). Das Prüfungsamt stellte fest:

Mit der Einführung des deutlich leistungsfähigeren MARS/MLRS war LARS II schon im Jahre 1993 technisch überholt und militärisch nicht sinnvoll weiter verwendbar. Die Leistungen von LARS II entsprachen nicht mehr den Konzeptionen und Forderungen des Feuerkampfes. Wegen ihrer Luftverladbarkeit sollte eine der insgesamt sieben LARS-II-Batterien auch nach dem Jahre 1993 noch als Feuerunterstützung für Krisenreaktionskräfte dienen. Gleichwohl wurden auch die übrigen sechs LARS-II-Batterien weiter betrieben. Das gesamte Waffensystem LARS II wurde ab Oktober 1999 schrittweise aus der Struktur der Artillerietruppe herausgelöst, wobei weder die Zahl der Batterien noch die Personalausstattung der Raketenartilleriebataillone entsprechend verringert wurden. Vielmehr wurden die vorhandenen Raketenwerfer MARS/MLRS von ursprünglich zwei auf nunmehr drei Batterien je Bataillon verteilt. So sicherte sich die Artillerietruppe eine nicht benötigte Personalreserve von rd. 440 Soldaten, die sie für den Betrieb eines neuen, ab dem Jahre 2000 erwarteten Zielortungssystems einsetzen wollte. Dessen Einführung verzögerte sich aber inzwischen bis mindestens zum Jahre 2004.

Bei jährlichen Personalausgaben von rd. 20 Mio. Euro verursachte diese Personalreserve im Zeitraum von 1993 bis 2003 Ausgaben von rd. 200 Mio. Euro. Hinzu kommen Betriebsausgaben (ohne Personalausgaben) von rd. 16 Mio. Euro für den jahrelangen Betrieb der militärisch nicht mehr benötigten LARS-II-Batterien.

Die ausgesonderten Systemkomponenten des LARS II lagerten ohne Wartung in drei Gerätehauptdepots, wodurch sich ihre Verwertungschancen verminderten und die Lagerkosten stiegen. Es handelte sich hierbei um insgesamt 80 Raketenwerfer und 51 Feuerleitanlagen mit einem Beschaffungswert von rd. 200 Mio. Euro. Entnommenes Peripheriegerät (z. B. Werkstattausrüstungen, Datenregistrier- und Auswertegeräte) senkte die Verwertungsmöglichkeiten des LARS II als System zusätzlich. Aus dem Gesamtumfang konnten bisher nur 28 Fahrgestelle von LARS-Werfern zum Stückpreis von rd. 13 000 Euro veräußert werden.

Die Bundeswehr lagerte außerdem noch rd. 73 600 Splitter- und 29 400 Minenausstoßraketen des LARS in Munitionsdepots. Diese Gefechtsmunition kann verändert werden, sodass sie als unterkalibrige Übungsmunition auf Truppenübungsplätzen auch aus dem Waffensystem MARS/MLRS verschossen werden kann (Umlaborierung). Das Umlaborieren kostete 19 Euro pro Splitterrakete und 483 Euro pro Minenausstoßrakete.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat das jahrelange Festhalten an dem militärisch und technisch überholten Raketensystem bemängelt. Den Personal- und Betriebsausgaben von insgesamt mehr als 200 Mio. Euro stand nach seiner Auffassung über Jahre hinweg kein greifbarer militärischer Nutzen gegenüber. Darüber hinaus wurden notwendige Organisationsänderungen, wie die Verschlankung der Artillerietruppe, blockiert und die Verwertungschancen des Waffensystems und seiner Peripherie verringert.

Damit die Ausgaben für das Raketensystem verringert werden, hat der Bundesrechnungshof empfohlen:

- Im Vorgriff auf die Planungen zur Struktur „Bundeswehr der Zukunft" sollte die Artillerietruppe personell und organisatorisch mindestens in dem Umfang verringert werden, wie es bei der ersatzlosen Auflösung der LARS-Batterien möglich wäre. Die Truppe sollte keine teuren Personalreserven vorhalten, die ohne aktuellen militärischen Auftrag nur auf künftig einzuführende Waffen- oder Aufklärungssysteme ausgerichtet sind.
- Über die Verwertung des Waffensystems und der Peripherie sollte beschleunigt entschieden werden, um Kosten einzusparen, gebundene Lagerkapazität frei zu machen und Erlöse aus der Veräußerung zu erzielen.
- Es sollten mehr Splitterraketen und weniger Minenausstoßraketen zu Ausbildungszwecken umlaboriert werden. Dadurch ließen sich mehrere Millionen Euro einsparen.

33.3

Das Bundesministerium hat erklärt, erst mit der Verfügbarkeit des luftverladbaren Waffensystems MARS/MLRS im Jahre 1999 seien die wesentlichen konzeptionellen Voraussetzungen geschaffen worden, um das Waffensystem LARS außer Betrieb zu nehmen. Dabei sei die Struktur der Raketenartilleriebataillone mit drei schießenden Batterien unverändert geblieben, da nur mit einer ausreichenden Anzahl Feuereinheiten die Aufträge des Bataillons erfüllt werden könnten. Der größeren Leistungsfähigkeit des Raketenwerfers MARS/MLRS sei durch die Verringerung der Raketenwerfer in jeder Batterie Rechnung getragen worden. Mit dem frei gewordenen Personal seien entsprechend der Neuausrichtung des Heeres auf großräumige „Freie Operationen" Stellen in den MARS/MLRS-Batterien besetzt worden. Ansonsten wären die Stellen zur Verbesserung der Durchhaltefähigkeit des Heeres herangezogen worden, sodass Einsparungen an Personalausgaben für die Bundeswehr insgesamt nicht zu erzielen gewesen seien.

Inzwischen seien die Raketenartilleriebataillone auf die Fähigkeitsforderungen des Heeres der Zukunft ausgerichtet worden, wobei die Gesamtzahl MARS/MLRS je Bataillon unverändert bei 24 Raketenwerfern bleibe.

Zur Verwertung des Waffensystems und der Peripherie hat das Bundesministerium erklärt, die „Steuergruppe Verwertung" habe im Juni 2002 das Verwertungskonzept im Detail entschieden. Wegen fehlender Personalkapazität im Verwertungsmanagement sei aber das Konzept mit Ausnahme der Ersatzteilverwendung noch nicht abgearbeitet worden.

Nach Ablauf des Vertrages über die Umrüstung der Minenausstoßraketen im Jahre 2004 solle der Restbestand von rd. 14 300 Raketen nicht mehr umlaboriert werden.

33.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik an dem verspäteten Herauslösen des Waffensystems LARS II, der Bildung einer langjährigen Personalreserve und den damit verbundenen Ausgaben ohne militärischen Nutzen. Die Argumente des Bundesministeriums überzeugen nicht. Nur wenige Raketenwerfer wurden als luftverladbare Systeme für die Krisenreaktionskräfte benötigt, nicht jedoch das ganze Waffensystem LARS II. Außerdem hat das Bundesministerium nicht dargelegt, dass die MARS/MLRS-Batterien vor der Umstrukturierung und vor der Ausstattung mit zusätzlichem LARS-II-Personal wegen Personalmangels nicht einsatzfähig waren. Mit dem ersatzlosen Verzicht auf das Waffensystem LARS hätten die betreffenden Raketenartilleriebataillone daher nicht nur materiell, sondern auch personell entsprechend verringert werden müssen. Es war nicht notwendig, die Personalausstattung der Artillerietruppe nahezu unverändert beizubehalten.

Die vom Bundesministerium getroffenen Entscheidungen zur Verwertung hält der Bundesrechnungshof für sachgerecht. Das Verwertungskonzept sollte nunmehr zügig umgesetzt werden. Er erkennt an, dass das Bundesministerium seiner Empfehlung gefolgt ist und die vergleichsweise teure Umlaborierung von Minenausstoßraketen in Übungsmunition beenden will.

34 U-Bootabwehrwaffe 90 nicht wie geplant einsetzbar
(Kapitel 1415 Titel 554 04 und 554 05)

34.0

Das Bundesministerium der Verteidigung beschaffte Ende 1997 die aus Leichtgewichtstorpedos bestehende U-Bootabwehrwaffe 90, obwohl deren Integration in die vorgesehenen Kampfschiffe und Hubschrauber nicht abschließend geprüft worden war. Ein Teil der Torpedos kann nicht wie vorgesehen eingesetzt werden und ist damit überflüssig. Die noch erforderlichen Integrationsuntersuchungen sollten nunmehr umgehend veranlasst und die über den Bedarf hinausgehenden Stückzahlen verringert werden.

34.1

Anfang 1997 schloss das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) einen Vertrag über die Herstellung und Lieferung der U-Bootabwehrwaffe 90. Diese

ist ein Leichtgewichtstorpedo, der von Fregatten, vorrangig jedoch von Hubschraubern oder Flugzeugen aus eingesetzt werden soll. In der Haushaltsvorlage war ausgeführt, dass die in der Marine eingesetzten Torpedos veraltet seien. Sie sollten durch die leistungsfähigere Waffe ersetzt werden, die insbesondere zur Bekämpfung moderner U-Boote im Flach- und Tiefwasser geeignet sei. Die Auslieferung der 285 Torpedos begann Ende 2001 und wird voraussichtlich bis zum Jahre 2011 abgeschlossen sein. Die Ausgaben werden über 300 Mio. Euro betragen.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Beschaffung Anfang 2002. Er stellte fest, dass das neue Waffensystem auf Jahre hinaus nicht wie vorgesehen genutzt werden kann. Die ursprünglichen Planungen gingen davon aus, dass alle Fregatten der Marine die U-Bootabwehrwaffe 90 sowohl von ihren Torpedorohren als auch von ihren Bordhubschraubern aus einsetzen. Bereits drei Monate nach Abschluss des Beschaffungsvertrages ordnete der Inspekteur der Marine jedoch an, auf die Integration des neuen Waffensystems in die vorhandenen Bordhubschrauber „Sea Lynx“ und in die für die U-Bootbekämpfung optimierten Fregatten der Klasse 122 zu verzichten. Damit kamen als Träger für die U-Bootabwehrwaffe 90 anstatt der ursprünglich vorgesehenen 15 nur noch die vier Mehrzweckfregatten der Klasse 123 sowie die drei für die Verbandflugabwehr vorgesehenen Fregatten der Klasse 124 in Betracht. Letztere werden allerdings erst ab dem Jahre 2004 in Dienst gestellt. Die Torpedos können bis zum Jahre 2007 nur über die Abschussrohre dieser Schiffe eingesetzt werden. Erst dann ist geplant, die vorhandenen Bordhubschrauber durch die neu zu beschaffenden und mit entsprechenden Abwurfvorrichtungen für Torpedos ausgerüsteten Marinehubschrauber MH 90 abzulösen. Diesen sollen die Fregatten der Klasse 122 allerdings nicht und die der Klasse 123 frühestens ab dem Jahre 2015 erhalten.

Die vorhandenen Bordhubschrauber sind als Träger der U-Bootabwehrwaffe 90 grundsätzlich geeignet. Dies hatte eine vor Abschluss des Beschaffungsvertrages in Auftrag gegebene Studie bestätigt. Darin waren allerdings weitergehende Untersuchungen gefordert worden. Erst Mitte 2002 erteilte der Inspekteur der Marine hierzu den Auftrag. Die Untersuchungen sind bisher nicht über das Anfangsstadium hinausgekommen.

34.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass mit der U-Bootabwehrwaffe 90 ein Waffensystem in zu hoher Stückzahl beschafft worden ist, für das auf Jahre hinaus nur begrenzte Einsatzmöglichkeiten bestehen. Er hat dies darauf zurückgeführt, dass der Lieferumfang festgelegt wurde, bevor die Integration der neuen Torpedos in die vorgesehenen Trägersysteme abschließend geprüft worden war. Zudem haben kurz nach Vertragsschluss Entscheidungen des Bundesministeriums den geplanten Nutzungsumfang weiter eingeschränkt. Der Bundesrechnungshof hat außerdem bemängelt, dass gerade die für die U-Jagd optimierten Fregatten der Klasse 122 das neue Waffensystem nicht erhalten sollen und der vorrangige Einsatz durch Bordhubschrauber allenfalls mittelfristig möglich sein wird. Bis dahin wird der überwiegende Teil der Torpedos nutzlos in den Depots lagern. Der zunächst nur mögliche Einsatz über die Torpedorohre der Fregatten wird lediglich als Selbstverteidigungsmaßnahme, jedoch nicht als Beitrag zur U-Jagdfähigkeit der Marine angesehen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die noch ausstehenden Integrationsuntersuchungen nunmehr zügig abzuschließen. Danach sollten die Auswahl der Trägersysteme sowie der militärische Bedarf nochmals überprüft werden. Sollten sich keine sinnvollen Verwendungen für die zu viel beschafften Torpedos ergeben, wäre auch eine (Teil-)Kündigung des Beschaffungsvertrages mit Restabgeltung zu prüfen. Auch der Weiterverkauf von Torpedos an befreundete Länder sollte erwogen werden.

34.3

Das Bundesministerium hat dargelegt, die Integration der U-Bootabwehrwaffe 90 in die vorgesehenen Trägersysteme sei eingehend geprüft worden. Einer Integration habe bisher aber der Mangel an verfügbaren Haushaltsmitteln und die in Konkurrenz zu anderen Vorhaben geringer bewertete Priorität entgegengestanden. Es hat angekündigt, für die noch ausstehenden Integrationsuntersuchungen die erforderlichen Haushaltsmittel ab dem Jahre 2005 bereitzustellen.

Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, es gehe seit Ende 2002 von einem höheren Bedarf an Leichtgewichtstorpedos je Trägersystem aus. Der Bedarf an Torpedos der U-Bootabwehrwaffe 90 könne aber von 285 auf 243 reduziert werden. Die Stückzahl werde unter Einbeziehung von NATO-Forderungen und im Hinblick auf den Bundeswehrplan 2004 noch einmal überprüft. Das Bundesministerium hat zugleich eingeräumt, dass der Beschaffungsvertrag in Kenntnis der Integrationsentscheidung des Inspekteurs der Marine so nicht geschlossen worden wäre und die Torpedos später hätten geliefert werden können. Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung solle deshalb prüfen, zu welchen Bedingungen eine reduzierte Stückzahl im Wege einer Vertragsänderung erreicht werden könne.

Das Bundesministerium hat seine Absicht bekräftigt, die U-Bootabwehrwaffe 90 vorrangig in die Mehrzweck- und Luftabwehrfregatten der Klassen 123 und 124 einzusetzen. Die Fregatten der Klasse 122 und der Bordhubschrauber „Sea Lynx“ seien mit den in der Marine eingesetzten Torpedos ausgerüstet. Dies gewährleiste die luftgestützte U-Jagd und die Selbstverteidigung.

34.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das neue Waffensystem auf Jahre hinaus nicht wie vorgesehen genutzt werden kann. Dies liegt insbesondere an den vom Bundesministerium gesetzten Prioritäten. Er bestärkt das Bundesministerium darin, die Integrationsuntersuchungen abzuschließen und die Stückzahl an Torpedos zu verringern.

Der Bundesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass das Bundesministerium von den ursprünglichen Planungen abweicht, wenn es die U-Bootabwehrwaffe 90 nicht in die für die U-Jagd optimierten Fregatten der Klasse 122 integriert.

35 Aufträge der Bundeswehr unter Einsatz moderner Kommunikationsmittel grundsätzlich öffentlich ausschreiben

35.0

Der Sachbedarf der Bundeswehr wird durch das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung nur in geringfügigem Umfang öffentlich ausgeschrieben. Ein Großteil der Beschaffungen stützt sich auf ein so genanntes Zubenennungsverfahren, bei dem das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle und die Auftragsberatungsstellen der Länder mitwirken. Dabei werden Firmenlisten der Bundeswehr von den Auftragsberatungsstellen um ihnen bekannte Unternehmen ergänzt. Alle Unternehmen der ergänzten Liste werden zur Abgabe von Angeboten aufgefordert. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, grundsätzlich Öffentliche Ausschreibungen oder Beschränkte Ausschreibungen mit Öffentlichem Teilnahmewettbewerb zu bevorzugen, um den Markt besser zu erschließen und Kosten bei Beschaffungen einzusparen.

35.1

Nach Artikel 87 b GG wird der Bedarf an Fahrzeugen, Geräten und Ersatzteilen der Streitkräfte durch eine bundeseigene Verwaltung gedeckt. Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) ist hierfür das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) zuständig. Im Vertragsjahr 2001 gab es knapp 14 000 Vergabevorgänge mit einem Finanzvolumen von rd. 3,1 Mrd. Euro, im Vertragsjahr 2002 knapp 15 000 Vergabevorgänge mit einem Finanzvolumen von rd. 3,6 Mrd. Euro. Gemessen an der Anzahl der Aufträge werden zwar rd. 80 % aller Beschaffungen im Wettbewerb vergeben; nach dem Finanzvolumen ist dies allerdings nur ein gutes Drittel. Von den wettbewerblich vergebenen Aufträgen entfielen anzahlmäßig rd. 40 % auf Beschränkte/Nichtöffentliche Verfahren, die das Bundesamt nahezu ausschließlich in einem so genannten Zubenennungsverfahren abwickelte.

Grundsätzlich gibt die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) den Öffentlichen Ausschreibungen und Beschränkten Ausschreibungen mit Öffentlichem Teilnahmewettbewerb den Vorzug. Ergänzend sind nach der internen „Customer, Product, Management-Richtlinie“ der Bundeswehr bei Beschaffungen grundsätzlich marktgängige Artikel zu bevorzugen. Das vom Bundesamt angewandte Zubenennungsverfahren ist nach der VOL keine besondere Vergabeart, sondern soll der „Erkundung des Bewerberkreises“ (§ 4) dienen. Eine solche Erkundung kommt vor einer Beschränkten Ausschreibung oder vor einer Freihändigen Vergabe in Betracht, wenn der Auftraggeber keine ausreichende Marktübersicht hat. Neben dem Öffentlichen Teilnahmewettbewerb kann die Erkundung auch durch Zubenennung geeigneter Unternehmen durch die Auftragsberatungsstellen der Länder geschehen. Im Rahmen dieses Verfahrens sendet das Bundesamt eine Liste mit der Bundeswehr bekannten Herstellerfirmen oder Händlern an das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). Dieses leitet die Angaben – ohne sachliche Prüfung des Ausschreibungsverfahrens – als Telefax an alle Auftragsberatungsstellen der Länder weiter. Die Auftragsberatungsstellen – Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft, die als Mittler zwischen öffentlichen Auftraggebern und der Wirtschaft vornehmlich Informationsaufgaben wahrnehmen – ergänzen die Liste mit infrage kommenden Firmen des jeweiligen Bundeslandes und reichen diese über das BAFA an das Bundesamt zurück. Alle Firmen der ergänzten Liste werden zur Angebotsabgabe aufgefordert. Durch das Zwischenschalten des BAFA entstehen pro Jahr rd. 150 000 Euro unmittelbare Personalausgaben und rd. 50 000 Euro Sachausgaben für Faxsendungen, zuzüglich fixer Kosten wie Personalgemeinkosten und Raumkosten.

Die Bestimmungen zum Zubenennungsverfahren gehen im Wesentlichen auf eine Ressortvereinbarung zwischen dem Bundesministerium und dem damaligen Bundesministerium für Wirtschaft zurück. Diese wurde unmittelbar nach Gründung der Bundeswehr getroffen und sollte durch die Einbindung des Wirtschaftsressorts die marktwirtschaftlichen Interessen bei den Beschaffungen sichern. Die seit Dezember 1997 gültige Ressortvereinbarung verpflichtet das Bundesamt, bei Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben die Auftragsberatungsstellen einzuschalten.

35.2

Der Bundesrechnungshof hat das Zubenennungsverfahren sowohl unter Gesichtspunkten des Marktes und des Vergaberechts als auch hinsichtlich des Politikziels Bürokratieabbau untersucht.

35.2.1

Hinsichtlich der vergaberechtlichen Gesichtspunkte und der Erschließung des Marktes hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass das Zubenennungsverfahren vom Bundesamt nahezu unreflektiert als Standardverfahren angewandt wird. Dabei blieb meist ungeprüft, ob Öffentliche Ausschreibungen infrage kommen. Die zuständigen Beschaffungsreferate nannten hierfür verschiedene Gründe. So erfordere die große Anzahl der Beschaffungsvorgänge ein effizientes Verwaltungsverfahren. Öffentliche Ausschreibungen würden jedoch oft zu Unklarheiten über die zu liefernden Artikel führen, eine zu große Herstellervielfalt könnte Systemausfälle verursachen. Zudem sei bei dem hohen Anteil der Herstellerbindungen und bundeswehrspezifischer Zulassungen der potenzielle Bieterkreis bekannt. Zwar erörterte die Leitungsebene verschiedene Unzulänglichkeiten; es wurde aber auch eingeräumt, dass die langjährige Tradition des Zubenennungsverfahrens eine standardisierte Anwendung gefördert habe.

Der Bundesrechnungshof hält die vorgetragenen Gründe für die weit verbreitete Anwendung des Zubenennungsverfahrens für nicht stichhaltig. Er hat festgestellt, dass der Informationsfluss zwischen den Bedarfsträgern der Bundeswehr, den technischen Zulassungsstellen der Bundeswehr und den Vertragsreferaten beim Bundesamt unzulänglich ist. Marktentwicklungen auf der Angebotsseite sind für die Beteiligten nicht transparent. Bei angeforderten Sonderanfertigungen findet keine Prüfung im Hinblick auf ggf. infrage kommende marktgängige Produkte statt. Ferner werden „Ersatzteilpakete" für Ausschreibungen nicht hinreichend branchenspezifisch zusammengefasst. Informationsdefizite bei den Beteiligten führen dazu, dass der Markt nicht erschöpfend überblickt wird.

Der Bundesrechnungshof hat weiter festgestellt, dass die zahlreichen bundeswehrspezifischen Musterzulassungen Marktzutritte erschweren. Potenzielle Anbieter müssen bereits vor einer konkreten Ausschreibung ihre Artikel auf eigene Kosten durch die technischen Zulassungsstellen der Bundeswehr überprüfen lassen, unabhängig davon, ob es sich um einen bereits TÜV-geprüften oder um einen den DIN-Normen entsprechenden Artikel handelt. In der Praxis werden dadurch langjährige Bundeswehr-Lieferanten geschützt. Ingesamt hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die bestehende Vergabepraxis des Bundesamtes vergaberechtliche Vorschriften nicht ausreichend beachtet. Dies engt den Markt ein und ist somit unwirtschaftlich. Zudem werden Oligopolbildungen begünstigt.

Der Bundesrechnungshof hat auf die einschlägigen vergaberechtlichen Vorschriften, nach denen grundsätzlich Öffentliche Ausschreibungen oder Beschränkte Ausschreibungen mit vorgeschaltetem Öffentlichen Teilnahmewettbewerb zu bevorzugen sind, und auf die interne „Customer, Product, Management-Richtlinie" der Bundeswehr verwiesen. Er hat klargestellt, dass die Anwendung der Beschränkten Ausschreibung mit vorgeschaltetem Zubenennungsverfahren in jedem Einzelfall schlüssig und nachprüfbar zu begründen ist. Die gewünschten Leistungen sind in der Ausschreibung so deutlich zu beschreiben, dass nicht nur langjährige Lieferanten der Bundeswehr erkennen können, wie die gewünschten Artikel beschaffen sein müssen (§ 8 Nr. 1 Abs. 1 VOL).

Unter den Gesichtspunkten des Politikziels „Bürokratieabbau" hält der Bundesrechnungshof die Einbindung des BAFA für nicht vertretbar. Es entstehen Kosten, ohne dass ein Mehrwert bewirkt wird. Des Weiteren werden moderne Medien wie das Internet noch nicht hinreichend genutzt, um auf einfache und kostengünstige Weise einen großen Bieterkreis zu erreichen.

35.2.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Zubenennungsverfahren auf wenige Ausnahmefälle zu beschränken und die marktwirtschaftlicheren Vergabeverfahren Öffentliche Ausschreibung und Beschränkte Ausschreibung mit Öffentlichem Teilnahmewettbewerb verstärkt anzuwenden, die elektronischen Medien für die Ausschreibungen zu nutzen, das BAFA umgehend aus dem Verwaltungsgang herauszunehmen sowie die Ressortvereinbarung aufzuheben.

Gespräche mit den Auftragsberatungsstellen der Länder und mit Vertretern der mittelständischen Wirtschaft haben den Bundesrechnungshof in seiner Auffassung bestärkt. Das Zubenennungsverfahren würde in nahezu allen Vergabefällen entbehrlich, wenn die Ausschreibungen mit hinreichend genauen Leistungsbeschreibungen und in zeitgerechter Form veröffentlicht würden. Zwar sahen die meisten Auftragsberatungsstellen das Zubenennungsverfahren als Schutzmechanismus, aber nur insoweit, als Öffentliche Ausschreibungen bei Beschaffungen des Bundesamtes nicht selbstverständlich seien.

35.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass Öffentliche Ausschreibungen und Beschränkte Ausschreibungen mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb die marktkonformsten und deshalb für den öffentlichen Auftraggeber die preisgünstigsten Vergabeformen sind. Es hat anerkannt, dass die Gründe, die teilweise auf der Arbeitsebene des Bundesamtes für die Anwendung des Zubenennungsverfahrens angeführt werden, einen Verzicht auf Öffentliche Ausschreibungen nicht rechtfertigen. Das Bundesministerium hat auch darauf hingewiesen, dass es gerade im Bereich der Rüstungsbeschaffungen Projekte gebe, bei denen ein wettbewerbliches Vergabeverfahren nicht zur Anwendung kommen könne.

Zur Kritik des Bundesrechnungshofes an Mängeln bei den Leistungsbeschreibungen und an den zahlreichen Herstellerbindungen, Musterzulassungen und Sonderanfertigungen hat das Bundesministerium auf die Erörterungen der Thematik mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und mit den Auftragsberatungsstellen der Länder verwiesen.

Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, elektronische Übertragungswege für Ausschreibungen zu nutzen, werde aufgegriffen und die im Rahmen der e-Government-Initiative „Bund Online 2005" entwickelte Vergabeplattform für elektronische Vergabeprozesse genutzt. Damit sei die Einbindung des BAFA in Zukunft nicht mehr erforderlich. Etwaige Zweifelsfragen bei zur Vergabe anstehenden Leistungen ließen sich auch unmittelbar mit den Auftragsberatungsstellen erörtern.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die „Ersatzteilpakete" im Sinne der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes – sofern technisch möglich – branchenspezifischer zu fassen und auch den Informationsfluss zwischen den Bedarfsträgern bei der Bundeswehr und dem Bundesamt zu verbessern. Es werde ferner das Bundesamt in geeigneter Form darauf hinweisen, Teilnahmewettbewerbe anstelle des Zubenennungsverfahrens

vorzuschalten sowie Wettbewerbshindernisse möglichst zu beseitigen.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat darauf hingewiesen, dass im Jahre 2000 bei 850 vom BAFA ausgewerteten Vergabeverfahren insgesamt 5 651 Unternehmen dem Bundesamt zubenannt wurden. Es hat jedoch eingeräumt, dass die Einschaltung des BAFA dann nicht zum Tragen komme, wenn Wettbewerb durchgeführt würde. Man sei bereit, im Sinne der Vorschläge des Bundesrechnungshofes über Umfang und Inhalt des Ressortabkommens mit dem Bundesministerium zu verhandeln.

35.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die Absicht des Bundesministeriums an, das Bundesamt auf den Vorrang Öffentlicher Ausschreibungen und Beschränkter Verfahren mit vorgeschaltetem Öffentlichen Teilnahmewettbewerb zu verpflichten. Er bekräftigt, dass nur öffentliche Verfahren Markteinengungen verhindern können. Die zügige Umsetzung der Nutzung zeitgemäßer elektronischer Übertragungswege für Ausschreibungen hält er für dringend erforderlich. Gerade kleinere und mittlere Unternehmen können so besser angesprochen werden. Die Markterschließung wird nur dann verbessert, wenn die Leistungsbeschreibungen den Anforderungen der VOL genügen. Das Bundesamt kann hierzu gerade auch bei einem Übergang zu Öffentlichen Ausschreibungen oder Teilnahmewettbewerben den Kontakt mit den Auftragsberatungsstellen der Länder verstärken, um ggf. auftretende Mängel schnell beseitigen zu können. Der Bundesrechnungshof erwartet weiter, dass Herstellerbindungen, Sonderanfertigungen und bundeswehrspezifische Musterzulassungen kritisch auf ihre Notwendigkeit überprüft werden.

Die Einbindung des BAFA sollte kurzfristig entfallen, um Einsparungen umgehend realisieren zu können. Der Einwand des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, dass im Jahre 2000 über 5 000 Unternehmen zubenannt werden konnten, geht an den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes vorbei. Die Zubenennungen beruhten nicht auf der „Briefträgerfunktion“ des BAFA, sondern wären in gleichem Umfang ohne Zwischenschaltung eines weiteren Ressortbereichs eingetreten. Bei den verstärkt anzustrebenden öffentlichen Verfahren kann die Zubenennung im Übrigen entfallen.

Der Bundesrechnungshof hat zwar den Eindruck gewonnen, dass in Gesprächen zwischen der Leitung des Bundesamtes, dem Wirtschaftsressort und den Auftragsberatungsstellen durchaus eine Reihe von Unzulänglichkeiten erörtert wurden, dass die Folgerungen aber nicht hinreichend der Arbeitsebene des Bundesamtes und den Bedarfsträgern bei der Bundeswehr weitergegeben wurden. Deshalb sieht er es als wichtige Leitungsaufgabe an, die o. g. Maßnahmen in der Praxis durchzusetzen. Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung seiner Empfehlungen beobachten.

36 Arbeiten am Segelschulschiff GORCH FOCK ohne ausreichende Prüfung vergeben

(Kapitel 1418 Titel 553 01 und 554 01)

36.0

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die für Anfang 2001 geplanten Änderungs- und Materialerhaltungsarbeiten am Segelschulschiff GORCH FOCK kurzfristig um ein Jahr vorgezogen. Wegen des dadurch entstandenen Zeitdrucks hat das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung den entsprechenden Auftrag vergeben, ohne den Zustand des Schiffes und die zu erbringenden Leistungen ausreichend zu ermitteln. Durch nicht erkannte Mängel und nachträgliche Leistungen hat sich das Auftragsvolumen um rd. 86 % erhöht. Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium der Verteidigung auf, Maßnahmen erst dann auszuschreiben, wenn ihre Wirtschaftlichkeit nachgewiesen ist und sie vergabereif sind.

36.1

Die Marine nutzt zur Ausbildung ihres Offiziersnachwuchses das Ende 1958 in Dienst gestellte Segelschulschiff GORCH FOCK. Der Schiffsbetrieb entsprach zuletzt nicht mehr den Anforderungen an die Arbeitssicherheit und an den Umweltschutz. Außerdem stieg der Instandhaltungsaufwand wegen der technischen Überalterung ständig an. Daher entschied die Marine, Änderungs- und Materialerhaltungsarbeiten vornehmen zu lassen (Vorhaben „Nutzungsdauerverlängerung GORCH FOCK“). Danach soll das Schiff weitere 25 Jahre einsatzfähig sein.

Der Bundesrechnungshof hat das Vorhaben im Jahre 2002 geprüft. Er stellte fest, dass das Marineunterstützungskommando sowie das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) die Maßnahmen im dritten Quartal 1998 billigten, nachdem eine Ingenieurgesellschaft deren Realisierbarkeit anhand der Konstruktionspläne untersucht hatte. Dabei hatten die Sachverständigen bereits darauf hingewiesen, dass der genaue Bauzustand nur bei einer Schiffsbesichtigung überprüft werden könne.

Die Arbeiten sollten ursprünglich erst Anfang 2001 im Rahmen einer planmäßigen Werftliegezeit durchgeführt werden. Im August 1999 entschied jedoch das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium), die Maßnahme kurzfristig um ein Jahr vorzuziehen, weil Haushaltsmittel früher als vorgesehen verfügbar waren. Im Jahre 2000 sollten rd. 10 Mio. Euro, im Folgejahr weitere rd. 2,5 Mio. Euro abfließen. Das Schiff befand sich zum Zeitpunkt der Mittelbereitstellung auf einer Auslandsdienstreise und kehrte erst im Januar 2000 in seinen Heimathafen zurück. Sachverständige für Brandschutzfragen besichtigten das Schiff im September 1999 in Lissabon. Da sie aber keine Verkleidungen demontiert hatten, regten sie an, vor der Auftragserteilung den Zustand

des Schiffes nochmals eingehend zu prüfen. Entgegen der sonst üblichen Vorgehensweise unterließ das Bundesamt dies aber.

Das Bundesamt hatte zunächst vorgesehen, technische Spezifikationen für die einzelnen Arbeitspakete zu erstellen. Es verzichtete dann aber aus zeitlichen Gründen auf eine umfassende Leistungsbeschreibung und schrieb den Auftrag im September 1999 aus. Grundlagen für die Angebotsaufforderung waren die Untersuchungen der Sachverständigen und ein Lastenheft des Bundesamtes. Die zu vergebende Leistung war darin lediglich nach ihrem Zweck, ihrer Funktion sowie den an sie gestellten sonstigen Anforderungen beschrieben. Nach dem Lastenheft waren die Bieter aufgefordert, die einzelnen Arbeitspakete zu spezifizieren und selbst erstellte Leistungsbeschreibungen einzureichen.

Noch vor der Auftragsvergabe regte das Bundesamt an, alternativ zur Nutzungsdauerverlängerung ein Angebot für den Neubau eines Segelschulschiffes einzuholen. Nur so könne die Wirtschaftlichkeit der Umbaumaßnahme beurteilt werden. Das Bundesministerium lehnte den Vorschlag ab. Es begründete dies u. a. damit, dass ein Neubau bisher nicht vorgesehen war. Bei der routinemäßigen schiffbaulichen Untersuchung im Jahre 1999 seien keine Mängel festgestellt worden, die den Umbau infrage gestellt hätten. Zudem lägen die geschätzten Umbaukosten (rd. 15 Mio. Euro) deutlich unter dem Preis eines Neubaus (rd. 25,5 Mio. Euro). Damit sei die Wirtschaftlichkeit erwiesen. Infolgedessen unterblieben weitergehende Vergleichsuntersuchungen zur Höhe der Betriebs- und Instandhaltungskosten sowie zum Erfüllungsgrad der Sicherheitsanforderungen beider Alternativen.

Im Juli 2000 schloss das Bundesamt einen Werkvertrag, der eine Gesamtvergütung von rd. 11,5 Mio. Euro vorsah. Mitte September besichtigte die Seeberufsgenossenschaft das Schiff und beanstandete die Fluchtwegsituation an Bord. Anfang Oktober begann die Werft mit den Arbeiten. Bei der teilweisen Demontage der Verkleidung des Schiffes wurden bis dahin nicht erkannte Mängel sichtbar. Um diese zu beseitigen und um nachträgliche Leistungen zu berücksichtigen, musste der Werkvertrag mehrfach erweitert werden. Die Vergütung des Auftragnehmers erhöhte sich dadurch um rd. 86 % auf rd. 21,4 Mio. Euro.

36.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Maßnahme ungenügend vorbereitet wurde. Die geänderte Haushaltsmittelplanung hat das Vorhaben unter einen derartigen Zeitdruck gesetzt, dass weder der Zustand des Schiffes ausreichend geprüft noch die zu erbringenden Leistungen umfassend beschrieben werden konnten. Aufgrund der fehlenden Vergabereife und der dadurch erforderlichen nachträglichen Leistungen ist nahezu die Hälfte des Auftragsvolumens ohne Wettbewerb vergeben worden. Dadurch sind überhöhte Preise nicht auszuschließen. Der Bundesrechnungshof hat außerdem beanstandet, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt. Angesichts des Alters des Schiffes und des Leistungsumfangs der Nutzungsdauerverlängerung hätte das Bundesamt eine umfassende Investitionsrechnung unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Lebenswegkosten vornehmen müssen und nicht nur eine überschlägige Gegenüberstellung von Um- und Neubaukosten.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, künftig

- nur noch Vorhaben vorzuziehen, deren Vergabereife erwiesen ist oder kurzfristig hergestellt werden kann,
- umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bereits in der Planungsphase finanzwirksamer Maßnahmen vorzunehmen und
- insbesondere bei komplexen Umbaumaßnahmen an Schiffen vor der Leistungsbeschreibung eine eingehende Zustandsanalyse durchzuführen.

36.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass die Auftragsvergabe unter erheblichem Zeitdruck stand. Zum Zeitpunkt der Ausschreibung habe es die vorhandenen Erkenntnisse für ausreichend gehalten, um Angebote für die notwendigen Leistungen auch aufgrund einer funktionalen Beschreibung einzuholen. Im weiteren Verlauf habe sich jedoch gezeigt, dass hiermit die Angebote nicht hinreichend genau geprüft werden konnten. Zukünftig müsse bei derart komplexen Vorhaben ggf. vermehrt unabhängiger externer Sachverstand hinzugezogen werden. Es werde aber auch weiterhin nicht auszuschließen sein, dass erst im Verlauf eines Vorhabens weitere Probleme (z. B. verdeckte Schäden) aufträten. Den nachträglichen Leistungserweiterungen werde durch höhere Haushaltsplanansätze Rechnung getragen.

Weiter hat das Bundesministerium dargelegt, dass es für die nicht vom Umbau betroffenen Teile des Schiffes kein Erfordernis gesehen habe, den Zustand vertieft zu untersuchen. Es teile jedoch nunmehr die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass eine eingehende Untersuchung eine andere Bewertung ergeben hätte.

Das Bundesministerium hat bestritten, dass eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung notwendig gewesen sei. Es habe angenommen, dass die Kostenschätzung in der Planungsphase des Vorhabens als Entscheidungsgrundlage ausreiche. Diese habe gezeigt, dass der Mittelbedarf für die Nutzungsdauerverlängerung deutlich unter dem eines – ohnehin nicht vorgesehenen – Neubaus gelegen habe. Dies gelte auch für die dann tatsächlich entstandenen Kosten.

36.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums überzeugen nicht. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die absehbaren Probleme aus Zeitdruck nicht beachtet worden. Das Bundesministerium hat teure Nachbesserungen in Kauf genommen, um insbesondere den Abfluss der im Jahre 2000 zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel sicherzustellen. Gerade bei dieser längerfristig geplanten

Maßnahme hätten bei einer frühzeitigen Zustandsanalyse verdeckte Schäden festgestellt und damit nachträgliche Erweiterungen des Leistungsumfangs weitgehend vermieden werden können.

Im Übrigen weist der Bundesrechnungshof nochmals darauf hin, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen haushaltsrechtlich vorgeschrieben sind (§ 7 BHO). Insbesondere bei der Verlängerung der Nutzungsdauer von Wehrmaterial ist zu prüfen, ob eine Neubeschaffung günstiger ist. Dabei sind u. a. mögliche Leistungssteigerungen und geringerer Betriebsaufwand zu berücksichtigen.

Das Bundesministerium bleibt daher aufgefordert, Maßnahmen erst dann auszuschreiben, wenn ihre Wirtschaftlichkeit nachgewiesen ist und sie vergabereif sind.

37 Privatisierung der Instandsetzung des Heeres mangelhaft vorbereitet
(Kapitel 1415 u. a.)

37.0

Das Heer bevorzugte bei der Privatisierung der Instandsetzung ein Kooperationsmodell mit der Industrie, ohne Alternativen ausreichend zu berücksichtigen. Es stützte seine Entscheidung auf eine fehlerhafte Studie und mündliche Preiszusagen der Wehrindustrie. Es ging ferner von einem zu hohen künftigen Instandsetzungsbedarf aus, setzte zu geringe eigene Instandsetzungskapazitäten an und errechnete so eine Deckungslücke. Das für den Wirtschaftlichkeitsvergleich entwickelte Eigenmodell enthielt fehlerhafte Daten.

37.1

Das Heer hatte für seine künftige Struktur festgelegt, dass Logistikleistungen im Friedensbetrieb keine Kernaufgaben mehr sind. Nach der Bundeshaushaltsordnung ist für solche Leistungen zu prüfen, ob sie privatisiert werden können. Die Bundeswehr hatte in einem Bericht für die 91. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 15. November 2001 angekündigt, dass im Bereich der „Heeresinstandsetzungslogistik“ (HIL) ein Kooperationsmodell mit der Rüstungsindustrie angestrebt werde.

Geplant war, eine Gesellschaft zu gründen, an der der Bund eine Minderheits- und die Industrie eine Mehrheitsbeteiligung hält. An diese Gesellschaft sollte die Instandsetzung von Heeresmaterial für zunächst acht Jahre und mehr als 1 Mrd. Euro vergeben werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Vorbereitung dieses neuartigen Privatisierungsvorhabens begleitend und stellte in den Jahren 2002 und 2003 im Wesentlichen fest:

Die durch die Privatisierung frei werdenden Stellen für Logistikpersonal sollten in die Einsatzverbände verschoben werden. Im Vorgriff auf eine Privatisierung wurden auch Personalstellen der Instandsetzungsdienste im Einsatzbereich verplant.

In die Privatisierung wurden nur höherwertige Instandsetzungen einbezogen. Etwa ein Drittel des Haushaltsansatzes für die Erhaltung von Fahrzeugen und Gerät sollte künftig an die neue Gesellschaft gehen. Damit wurden 6 % der Fahrzeuge und Geräte des Heeres in die Privatisierung einbezogen, während die verbleibenden 94 % wie bisher von der Bundeswehr instand gesetzt werden sollten.

Das Heer sah als wichtiges Ziel der Privatisierung an, die Einsatzbereitschaft von Fahrzeugen und Gerät generell von heutigen 60 % auf 80 % zu erhöhen, ohne die damit verbundenen Kosten und Auswirkungen auf die gesamte Logistikkette zu überprüfen. Es hatte auch nicht näher untersucht, ob die bisherige Einsatzbereitschaft ausreichte.

Das Heer verzichtete auf das vor einer Privatisierung übliche und nach der Bundeshaushaltsordnung vorgeschriebene Interessenbekundungsverfahren. Es stützte sich vielmehr auf eine Studie und mündliche Zusagen der Wehrindustrie, die Instandsetzungskosten in einer Kooperation um 20 % zu senken. In der Studie wurden fünf Handlungsalternativen bewertet:

- die „Fortschreibung des bisherigen Zustandes“,
- die „Ausgliederung (Instandsetzung in einem Bundesbetrieb)“,
- die „interne Optimierung“,
- die „Kooperation mit der Industrie (HIL-GmbH)“ und
- die „vollständige Fremdvergabe (Outsourcing)“.

Drei dieser Alternativen wurden aufgrund der geringen Erfüllungsgrade sofort verworfen. Die Alternativen „Ausgliederung“ und „Kooperation mit der Industrie“ wurden quantitativ weiter bewertet. Diese Bewertung ergab einen Kostenvorteil von rd. 100 Mio. Euro für das Ausgliederungsmodell. Um diesen Kostenvorteil gegenüber dem Kooperationsmodell zu kompensieren, wurden nachträglich weitere Kriterien herangezogen, mit denen das Kooperationsmodell vorteilhafter erschien. Zudem ergaben Rechenfehler einen besseren Gesamterfüllungsgrad für das Kooperationsmodell. Das Heer entschied aufgrund der Studie und den vermeintlich zu hohen Instandsetzungskosten der Truppe, das Kooperationsmodell auszuschreiben.

Anhand des Ausschreibungsergebnisses beurteilte das Heer das ausgewählte Kooperationsmodell der Industrie um rd. 200 Mio. Euro günstiger als das Eigenmodell des Heeres. Die Berechnung des Eigenmodells enthielt mangelhafte Daten. Die Bedarfszahlen waren überhöht und die eigenen Instandsetzungskapazitäten unvollständig dargestellt. Ebenso waren Rationalisierungseffekte und deren Auswirkungen auf die Kostenverläufe nicht berücksichtigt.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat die bisherige Vorgehensweise des Heeres, insbesondere das einseitige deutliche Ausrichten auf das Kooperationsmodell, als nachteilig für

das Privatisierungsvorhaben kritisiert. Er hat auch die Überlegungen zu den Personalstellen für voreilig gehalten, da diese erst bei einer erfolgreichen Privatisierung verfügbar sind. Bei einem Scheitern der Privatisierung müsste die Personalplanung neu angepasst werden. Zudem hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass das eigentliche Ziel der Privatisierung, die Betriebsausgaben zu vermindern, um die Investitionen zu erhöhen, so nicht erreicht wird.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem das Ausschreibungsverfahren bemängelt. Nach seiner Auffassung hätte zunächst ein Interessenbekundungsverfahren stattfinden müssen. Die als Ersatz gedachte Studie war fehlerhaft und einseitig auf das vom Heer bevorzugte Kooperationsmodell ausgerichtet. Sie war daher nicht als Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen geeignet.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, dass das für den wirtschaftlichen Vergleich erarbeitete Eigenmodell des Heeres unvollständig war und so das Angebot der Industrie wirtschaftlich erschien. Nach seiner Auffassung haben insbesondere die unzutreffenden Annahmen über künftige Entwicklungen des Instandsetzungsbedarfs und der Instandsetzungskapazitäten beim Heer zu den überhöhten Kosten des Eigenmodells geführt. Mangelhaft ausgelastete Instandsetzungskapazitäten sollten nicht mit einem fiktiven Instandsetzungsbedarf aus überzogenen Einsatzbereitschaftsforderungen verrechnet werden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- Alternativen für den Fall auszuarbeiten, dass die Privatisierung erfolglos ist,
- zu vermeiden, dass nur hochwertige Instandsetzungsarbeiten privatisiert werden,
- die notwendige Einsatzbereitschaft für die wichtigsten Systeme des Heeres im Einzelnen festzulegen und deren Auswirkungen auf die gesamte Logistikkette zu berücksichtigen,
- die Studienergebnisse auch nach ihrer Korrektur nicht überzubewerten und damit vorhandene günstigere Handlungsalternativen auszuschließen,
- im Wirtschaftlichkeitsnachweis das Abweichen von Bedarf und Kapazität der künftigen Instandsetzung mit ihren Folgekosten deutlich zu machen,
- die Wirtschaftlichkeitsberechnung des mit überhöhten Kosten bewerteten Eigenmodells zu überarbeiten und dabei die aufgezeigten Fehler und Schwächen zu beheben.

37.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat seine Vorgehensweise im Wesentlichen für gerechtfertigt gehalten.

So hat es ausgeführt, die künftige Struktur des Heeres sei vom Parlament gebilligt worden. Die durch die Privatisierung frei werdenden Personalstellen in der Instandsetzung würden für Einsatzkräfte verwandt werden. Von einer verfrühten Planung könne dabei nicht die Rede sein, da sowohl das angestrebte Kooperationsmodell als auch ein optimiertes Eigenmodell diese Rahmenbedingungen berücksichtigen würden. Das optimierte Eigenmodell würde zudem die Funktion einer Rückfallposition übernehmen, falls die Kooperation scheitere. Dazu seien als erste Maßnahme bereits regionale Instandsetzungszentren eingerichtet worden. Das Bundesministerium gehe davon aus, der Haushalt werde zwar nicht entlastet, aber auch nicht belastet. Aufgrund der angestrebten betriebswirtschaftlichen Gesellschaftsform werde ein beständiger Druck zum wirtschaftlichen Instandsetzen erzeugt. Der vom Bundesrechnungshof angemahnte Wettbewerb sei durch die regionalen Instandsetzungszentren gegeben.

Das Bundesministerium werde untersuchen, ob weitere Instandsetzungsleistungen in Privatisierungsvorhaben des Heeres vergeben werden könnten. Es hat eingeräumt, dass der Materialerhaltungsbedarf des bisher in die Privatisierung einbezogenen Heeresmaterials höher ist als für Durchschnittsmaterial, z. B. für Handwaffen oder Funkgeräte.

Das Bundesministerium hat erklärt, die Auswirkungen des Reformvorhabens auf die Logistikkette und somit auch die Forderung nach einer 80-prozentigen Einsatzbereitschaft würden einer ganzheitlichen, prozessübergreifenden Modellbetrachtung unterzogen. Allerdings ist es nicht auf die vom Bundesrechnungshof prognostizierten Mehrkosten eingegangen.

Das Bundesministerium hat ferner ausgeführt, drei Systemhäuser hätten im Vorfeld schlüssig dargelegt, dass sie die prognostizierten Ausgaben um mindestens 20 % unterschreiten werden. Damit sei ein Markt vorhanden gewesen und der Verzicht auf ein Interessenbekundungsverfahren daher nicht zu beanstanden. Dessen Zweck, den Markt zu erkunden, sei erfüllt worden. Die Studie, die das Interessenbekundungsverfahren ersetzt habe, sei neutral und aussagekräftig gewesen.

Das Bundesministerium hat bestritten, dass die Kosten des Eigenmodells zu hoch angesetzt waren. Es hat an seinen prognostizierten Bedarfszahlen und Kapazitätsverläufen festgehalten und weiterhin eine Deckungslücke in der Instandsetzung gesehen, die künftig durch eine Gesellschaft abgedeckt werden solle.

37.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass planerisch der Erfolg der Privatisierung vorweg genommen und damit ein entsprechender Erfolgsdruck aufgebaut wurde. Er bezweifelt, dass der künftige Haushalt nicht zusätzlich belastet wird, da der beständige Druck zum wirtschaftlichen Handeln nur bei Konkurrenz gegeben ist. Nach seiner Auffassung wird die neue Gesellschaft aber keine Konkurrenten haben. Die Regionalen Instandsetzungszentren sind schon deshalb nicht als Konkurrenten im Wettbewerb zu werten, weil sie andere als

die von der Privatisierung erfassten Instandsetzungsleistungen erbringen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass es sich um eine Konzentration auf hochwertige Instandsetzungsarbeiten handelt, wenn 6 % aller Heeresgeräte für ein Drittel des Haushaltsansatzes privat instand gesetzt werden sollen. Das Heer bleibt aufgefordert, den Privatisierungsanteil an Instandsetzungsarbeiten zu erhöhen, falls die Privatisierung wirtschaftlich sein sollte.

Das Bundesministerium bleibt auch aufgefordert, die aufgezeigten Kostennachteile in der Logistikkette, die sich aus den pauschal überhöhten Einsatzforderungen an Fahrzeuge und Gerät ergeben, zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass vor der Ausschreibung drei Systemhäuser dargelegt haben sollen, sie würden die prognostizierten Ausgaben um mindestens 20 % unterschreiten. Er hält derartige mündliche Darlegungen bei einem Privatisierungsvorhaben dieser Größenordnung nicht für ausreichend. Er bekräftigt, dass durch den Verzicht auf ein Interessenbekundungsverfahren nicht alle Möglichkeiten des Marktes genutzt wurden. Ein Interessenbekundungsverfahren dient der Markterkundung nach Wettbewerbsgrundsätzen. Deshalb kann eine Studie kein Ersatz für das Interessenbekundungsverfahren sein. Die Studie war zudem fehlerhaft und einseitig auf das Kooperationsmodell ausgerichtet.

Der Bundesrechnungshof bleibt ebenfalls dabei, dass das für Entscheidungen jeweils benötigte Eigenmodell zu teuer dargestellt wurde. Außerdem führt er die prognostizierte Deckungslücke auf einen zu hoch angesetzten künftigen Bedarf und zu gering angesetzte vorhandene Kapazitäten zurück. Er hält diese Prognose daher nach wie vor für nicht zutreffend.

Der Bundesrechnungshof wird den anstehenden Wirtschaftlichkeitsvergleich, der die verhandelten Verträge und das (verbesserte) Eigenmodell zu berücksichtigen hat, weiter kritisch begleiten.

38 Erhebliches Einsparpotenzial bei Fallschirmen und Lufttransportmaterial

(Kapitel 1419)

38.0

Die Bundeswehr verfügte im Jahre 2002 über Fallschirme und Lufttransportmaterial im Wert von mehr als 13,6 Mio. Euro, deren Bewirtschaftung Mängel aufwies. So ergaben veraltete Organisationsgrundlagen einen zusätzlichen Bedarf im Wert von mehr als 21 Mio. Euro. Wehrpflichtige wurden trotz ihrer kurzen Dienstzeit als Fallschirmpacker ausgebildet. Wesentliche Materialdaten gingen nicht in die Berechnungsverfahren ein, mit denen über Aussonderungen entschieden wurde. Noch verwendungsfähiges Material wurde vernichtet statt verkauft.

38.1

Die Bundeswehr verfügte im Jahre 2002 über mehr als 9 500 Personenfallschirme, 900 Lastenfallschirme, 300 Außenlastnetze und 100 Außenlastgeschirre mit weiterem Zubehör im Gesamtwert von mehr als 13,6 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln (Prüfungsamt) im Jahre 2002 den Bedarf, die Bewirtschaftung, die Instandsetzung sowie die Aussonderung und Verwertung dieses Wehrmaterials. Das Prüfungsamt stellte fest:

Mit veralteten Organisationsgrundlagen ergab sich ein zusätzlicher Bedarf an Fallschirmen und Lufttransportmaterial im Wert von mehr als 21 Mio. Euro. Dies lag an darin festgelegten Ausstattungsnormen, die weit über dem tatsächlichen Bedarf lagen, um rd. ein Drittel z. B. bei Personenfallschirmen. Obwohl dies der Bundeswehr bekannt war, hatte sie die Organisationsgrundlagen nicht angepasst. Die hohen Sollwerte wirkten sich auch auf den Personalbedarf und die Personalkosten aus.

Die Fallschirme und Außenlastnetze wurden durch Soldaten und Zivilbedienstete gepackt, geprüft und bei Bedarf instand gesetzt. Ferner bildete die Bundeswehr Wehrpflichtige trotz ihrer kurzen Dienstzeit zu Fallschirmpackern aus.

Prüferinnen und Prüfer sonderten Material aus, wenn sie dessen Instandsetzung für unwirtschaftlich hielten. Dazu berechneten sie anhand einer Formel eine Instandsetzungskostenobergrenze, die eine Entscheidungshilfe darstellte. Die Formel berücksichtigte nicht den Materialzustand, wie die textile Alterung je nach der Zahl der Einsätze (Sprünge, Absetzungen, Transporte).

Den Verkauf von Fallschirmen und Lufttransportmaterial ließ die Bundeswehr generell nicht zu. Stattdessen ließ sie das ausgesonderte Material vernichten. So ließ das Gerätehauptdepot Straelen allein im Jahre 2001 verwendungsfähige Personenfallschirme und automatische Höhenauslöser mit einem Beschaffungspreis von mehr als 2 Mio. Euro verbrennen.

38.2

Das Prüfungsamt hat die veralteten, aber dennoch gültigen Organisationsgrundlagen beanstandet und auf Folgen ihrer Anwendung hingewiesen. Es hat empfohlen, sie dem tatsächlichen Bedarf anzupassen und auf Beschaffungen von Fallschirmen und Lufttransportmaterial zu verzichten, soweit sie nur der Ergänzung des mit den veralteten Unterlagen erklärten Bedarfs dienen. Auf diese Weise würden Beschaffungen im Wert von mindestens 21 Mio. Euro vermieden. Auch der für das Packen, Prüfen und Instandsetzen von Fallschirmen und Lufttransportmaterial festgelegte Personalbedarf könnte verringert werden.

Das Prüfungsamt hat ferner die Ausbildung und den Einsatz von Wehrdienstleistenden als Fallschirmpacker wegen ihrer kurzen Dienstzeit als unwirtschaftlich bemängelt. Es hat empfohlen, stattdessen Zivilbedienstete einzusetzen.

Das Prüfungsamt hat angeregt, bei der Instandsetzungskostenobergrenze auch den Materialzustand zu berücksichtigen, um die Entscheidungshilfe für die Prüferinnen und Prüfer zu verbessern.

Schließlich hat das Prüfungsamt darauf hingewiesen, dass verzichtbares Material des Bundes mit dem größtmöglichen Nutzen zu verwerten ist. Es hat daher empfohlen, das generelle Verbot der Verwertung von Fallschirmen und Lufttransportmaterial zu überprüfen und soweit möglich aufzuheben. Damit ließen sich aus dem jährlich ausgesonderten Material im Neuwert von mehreren Millionen Euro Einnahmen erzielen und unnötige Ausgaben für die Vernichtung vermeiden.

38.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat die Mängel im Wesentlichen bestätigt und zugesichert, sie abzustellen. So hat es angekündigt, die Organisationsgrundlagen zu überarbeiten und den Bedarf an Fallschirmen und Lufttransportmaterial anzupassen. Es habe deshalb auch bereits auf Nachbeschaffungen von Personenfallschirmen, Außenlastnetzen und -geschirren verzichtet. Sollten sich die Anpassungen auf den Personalansatz für das Packen, Prüfen und Instandsetzen von Fallschirmen auswirken, werde dies ebenfalls in den neuen Organisationsgrundlagen berücksichtigt werden.

Das Bundesministerium hat zwar darauf verwiesen, dass das Fallschirmpacken als „militärische Kernfähigkeit“ im Einsatz ausschließlich Soldaten vorbehalten sei. Es „unterstütze jedoch nachdrücklich die Empfehlung“, das Packen von Fallschirmen nicht durch Wehrpflichtige ausführen zu lassen. Deren Ausbildung zum Packer sei erst zweckmäßig, wenn sie als Zeitsoldaten verpflichtet und übernommen würden. Die Verwendung von Zivilbediensteten sei im Bereich der Schulen und der Depotorganisation möglich und werde grundsätzlich vorgesehen. Dort könne auch das militärische Personal vermindert werden.

Das Bundesministerium werde die Berechnung der Instandsetzungskostenobergrenze nicht um das Kriterium des Materialzustandes erweitern, da dies zu aufwendig sei und die mit der Prüfung betraute Person nicht entlaste. Diese habe in ihrer vierjährigen Ausbildung Fähigkeiten, Kenntnisse und Erfahrungen erworben, die sie befähigten, ihre verantwortungsvolle Aufgabe wahrzunehmen. Dabei sei ihr ein Ermessen einzuräumen. Sicherheitserfordernisse ließen sich nicht anhand einer Rechenformel abbilden.

Dagegen werde das Bundesministerium der Empfehlung folgen, das generelle Verwertungsverbot von Fallschirmen und Lufttransportmaterial aufzuheben und deren wirtschaftliche Verwertung, soweit rechtlich vertretbar, mit technischen Auflagen zuzulassen.

38.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium den Empfehlungen weitgehend folgen will, die Organisationsgrundlagen sowie die Bedarfsdaten anzupassen beabsichtigt und auf ursprünglich geplante Beschaffungen bereits verzichtet hat. Er erkennt ebenfalls an, dass das Bundesministerium die Vorgaben für die Verwertung von Fallschirmen und Lufttransportmaterial im Sinne der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes ändern will.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit das Bundesministerium künftig bei der Ausbildung zum Fallschirmpacker auf Wehrpflichtige verzichtet und hierfür Zivilbedienstete vorsieht.

Der Bundesrechnungshof bedauert, dass das Bundesministerium die Berechnung der Instandsetzungskostenobergrenze nicht verbessern will. Nach seiner Auffassung benötigt gerade bei Fallschirmen und Lufttransportmaterial die verantwortungsvolle Tätigkeit der Prüferinnen und Prüfer jede Unterstützung, auch wenn sie zunächst aufwendig wäre. Das Bundesministerium bleibt hier aufgefordert, das Berechnungsverfahren so zu ändern, dass es als verlässliche Entscheidungshilfe dienen kann. Dazu sollte der Materialzustand in das Berechnungsverfahren einbezogen werden.

39 Übergroße Bestände an handelsüblichem Material
(verschiedene Kapitel)

39.0

Die Bundeswehr beschaffte handelsübliches Material und lagerte es über Jahrzehnte in großen Mengen, obwohl es in der Regel auf dem freien Markt ohne längere Lieferfristen erhältlich war. Der Wert dieses Materials betrug im Jahre 2002 mehr als 140 Mio. Euro. Lieferte die Industrie das Material in Verpackungen, die nicht mit den bundeswehrinternen Verpackungsgrößen übereinstimmten, so packte die Bundeswehr die Waren in eigene Verpackungen um.

Bei der Bewirtschaftung handelsüblichen Materials ließen sich durch eine bedarfsgerechte Beschaffung und durch weitgehenden Verzicht auf eigene Verpackungen erhebliche Kapital- und Lagerkosten vermeiden.

39.1

Die Streitkräfte benötigen für den laufenden Dienstbetrieb neben dem militärspezifischen auch handelsübliches Material wie Schrauben, Nägel, Werkzeug und Büromaterial. Auch die nicht aktiven Truppenteile, die erst im Krisenfall ihre volle Einsatzfähigkeit herstellen sollen, werden nach einem vorgegebenen Ausstattungssoll mit handelsüblichen Artikeln ausgerüstet.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2002 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln (Prüfungsamt) die Bewirtschaftung des handelsüblichen Materials in den Streitkräften. Das Prüfungsamt stellte fest:

Die Bundeswehr beschaffte handelsübliches Material zum Teil in großen Mengen und lagerte es über Jahrzehnte ein, obwohl es in der Regel auf dem Markt ohne

längere Lieferzeiten erhältlich war. Dieses Verfahren band Kapital, Personal- und Lagerkapazitäten. Zugleich bestand die Gefahr, dass das eingelagerte Material gegenüber dem kurzfristig auf dem Markt erhältlichen gleichartigen Material veraltete. Der Wert der vorgehaltenen Bestände an handelsüblichen Artikeln betrug im Jahre 2002 mehr als 140 Mio. Euro.

Obwohl der Bundeswehr dieses Einsparpotenzial seit mehreren Jahren bekannt war, leitete sie keine durchgreifenden Rationalisierungsmaßnahmen ein. Um überlange Lagerzeiten zumindest bei den nicht aktiven Truppenteilen zu vermeiden, stufte das Heer zwar etwa 600 handelsübliche Artikel im Wert von rd. 30 Mio. Euro als kurzfristig beschaffbar ein und begann, die Vorräte aufzulösen. Weiterhin hatte es dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) vorgeschlagen zu prüfen, ob weitere 2 380 Artikel kurzfristig beschafft werden können. Das Bundesamt lehnte diese Überprüfung aber wegen des angeblich zu hohen Aufwandes ab.

Soweit die Industrie Waren nicht in Verpackungsgrößen lieferte, die den bundeswehrinternen Vorgaben entsprachen, packte Bundeswehrpersonal diese Waren um. Kleinverpackungen fertigte die Bundeswehr teilweise selbst an. Aber auch diese Kleinmengen entsprachen nicht immer dem tatsächlichen Bedarf. So füllten Mitarbeiter der Bundeswehr Tausende Unterlegscheiben zu je 100 Stück in Plastiktütchen. Anschließend schütteten die verbrauchenden Truppenteile die Unterlegscheiben wegen des dortigen hohen Verbrauchs wieder zusammen.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat die übermäßigen Vorräte der Streitkräfte an schnell beschaffbarem handelsüblichem Material kritisiert. Würde dieses Material bedarfsgerecht bewirtschaftet, könnten mehrere Millionen Euro jährlich eingespart werden. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr diese Möglichkeit bisher nicht genutzt hat, obwohl sie seit langem bekannt ist. Weiterhin hat er an Beispielen aufgezeigt, dass das Umpacken handelsüblichen Materials und die Eigenherstellung von Verpackungen, wie sie derzeit praktiziert werden, unwirtschaftlich ist. Er hat angeregt, auf das Umpacken zu verzichten, wenn es wirtschaftlicher ist.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- alle handelsüblichen Artikel zu identifizieren, die die Bundeswehr beschafft und lagert, obwohl sie von der Wirtschaft ausreichend kurzfristig und in der benötigten Menge geliefert werden könnten,
- diese Artikel aus der Bevorratung der nicht aktiven Truppenteile schnell herauszulösen und in die Zentrallogistik zurückzuführen,
- übergroße (gemessen an den Lieferzeiten) Vorräte handelsüblichen Materials in der Depotorganisation aufzubrauchen oder auszusondern und zu verwerten und
- strenge Maßstäbe an die Notwendigkeit bundeswehrinternen Umpackens von Materiallieferungen und an den Bedarf selbst hergestellter Verpackungen anzulegen sowie schon bei der Beschaffung auf bedarfsgerechte Gebindegrößen zu achten.

39.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat die Prüfungsfeststellungen grundsätzlich anerkannt und die aufgezeigten Mängel größtenteils bestätigt. Es hat zugesagt, kurzfristig lieferbare handelsübliche Artikel aus den nicht aktiven Truppenteilen ersatzlos abzuziehen. Es beabsichtige ferner zu prüfen, ob noch weitere Artikel nicht bevorratet werden müssen. Allerdings sei eine umfassende Prüfung kurzfristig nicht möglich.

Das Logistikzentrum der Bundeswehr habe in einem ersten Schritt immerhin für einen Teil des Materials diese Prüfung intensiviert. Das Bundesministerium will außerdem die Hinweise und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu den überhöhten Materialbeständen in der Depotorganisation berücksichtigen. Diese Bestände sollen verbraucht oder ausgesondert und verwertet werden.

Weiterhin plane das Bundesministerium die Einrichtung einer zentralen Bestands- und Bedarfsdisposition. Damit solle die Versorgung eng am Bedarf ausgerichtet werden, sodass künftig tatsächlich nur Mindestbestände für den laufenden Verbrauch vorgehalten werden.

Das Bundesministerium hat erläutert, die Beschaffung handelsüblichen Materials in bedarfsgerechten Verpackungsgrößen sei oftmals unwirtschaftlich, weil vielfach diese Art der Verpackung wertvoller sei als das darin verpackte Material. Es halte es für nötig, handelsübliche Güter auch künftig im zentralen logistischen System zu bewirtschaften. Aus den in diesem System festgelegten Gebindegrößen leite es auch für die Zukunft die Notwendigkeit ab, in den ortsfesten logistischen Einrichtungen Industrielieferungen in Eigenleistung aufzuteilen und neu zu verpacken. Es sei abzuwägen, ob industrielle Großverpackungen und interner Verpackungsaufwand oder Mehrkosten bei veränderten Liefergrößen wirtschaftlich seien. Das Bundesministerium hat als erste kurzfristige Maßnahme angekündigt, die so genannte Verpackungsgröße „kleinste Abgabemenge“ in der Zentrallogistik anzuheben.

39.4

Dass sich das Bundesministerium derzeit nicht in der Lage sieht, kurzfristig die Grundlagen für eine verbesserte Bewirtschaftung des handelsüblichen Materials erarbeiten zu lassen, hält der Bundesrechnungshof angesichts des erkennbaren Einsparungspotenzials nicht für plausibel. Erfreulich, aber nicht ausreichend, ist die inzwischen intensivierte Tätigkeit des Logistikzentrums der Bundeswehr, die Liste handelsüblichen Materials fortzuschreiben. Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, so schnell wie möglich das gesamte handelsübliche Material erfassen zu lassen.

Die Einlassung des Bundesministeriums zur Verpackungspraxis überzeugt nicht, solange die Bundeswehr nicht ernsthaft versucht hat, die eigenen Regelungen den industrieüblichen Standards anzupassen. Die angekündigte Änderung der kleinsten Abgabemenge kann nur ein erster Schritt sein. Schließlich sollte schon bei der Beschaffung auf bedarfsgerechte Gebindegrößen geachtet werden.

40 Munition und pyrotechnisches Material für Ausbildungszwecke: Beschaffungen in Millionenhöhe trotz übergroßer Bestände
(Kapitel 1415)

40.0

Die Bundeswehr beschaffte in mehreren Fällen Übungs- und Manövermunition sowie pyrotechnisches Material, obwohl hohe, teilweise für Jahrzehnte reichende Überbestände vorhanden waren und sich abzeichnete, dass der Bedarf weiter zurückgehen würde. Sie nutzte nur unzureichend die Einsparmöglichkeiten, die sich z. B. durch Begrenzung der Vorräte, Umarbeiten überzähliger Gefechts- in Übungsmunition oder durch verlängerte Verfallsfristen pyrotechnischen Materials anboten. Es entstanden vermeidbare Mehrausgaben in zweistelliger Millionenhöhe.

40.1

Die Bundeswehr bevorratet zu Ausbildungs- und Übungszwecken derzeit mehr als 100 Sorten Übungs- und Manövermunition mit einem Beschaffungswert von mindestens 300 Mio. Euro und mehr als 100 Sorten pyrotechnisches Material mit einem Beschaffungswert von mindestens 50 Mio. Euro.

Übungs- und Manövermunition wird eigens für Ausbildungszwecke gefertigt und beschafft. Sie wird anstelle von Gefechtsmunition eingesetzt, um ohne Verletzungen der Soldaten, ohne Schäden an Wehrmaterial und mit geringeren Kosten eine realitätsnahe Ausbildung zu gewährleisten und das drillmäßige Einüben von Kampf- und Gefechtssituationen zu ermöglichen.

Unter dem Begriff „pyrotechnisches Material“ fasst die Bundeswehr u. a. Blitzlicht-, Leucht-, Melde-, Mess- und Signalpatronen, Feuerwerkskörper und Leuchtkörper zusammen, die explosionsgefährliche Stoffe enthalten und die häufig nur begrenzt lagerfähig sind. Ihre zulässige Nutzungsdauer legt in der Regel schon der Hersteller fest, sie kann jedoch (in Grenzen) nach entsprechenden Sicherheitsüberprüfungen durch die Zentrale Munitionsüberwachung der Bundeswehr verlängert werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Beschaffung ausgewählter Sorten von Übungs- und Manövermunition sowie von pyrotechnischem Material und stellte fest:

Die Bundeswehr leitete in mehreren Fällen Nachbeschaffungen von Übungsmunition und pyrotechnischem Material ein, obwohl hohe, teilweise erst in Jahrzehnten zu verbrauchende Überbestände vorhanden und weiter verminderter Bedarf absehbar waren. Es bestanden ungenutzte Einsparmöglichkeiten, die sich z. B. durch Begrenzung der Vorräte, Umarbeiten überzähliger Gefechts- in Übungsmunition oder durch zeitgerechte Prüfung und Verlängerung der Verwendungsdauer pyrotechnischen Materials anboten. Mehrausgaben in zweistelliger Millionenhöhe waren die Folge. Diese Beispiele waren besonders auffällig:

- Die Bundeswehr beschaffte Übungsmunition für den Flugabwehrkanonenpanzer – gemessen am tatsächlichen Verbrauch – über Bedarf. Ein günstigeres Alternativangebot zur Umarbeitung überlagerter Gefechts- in Übungspatronen nahm sie erst im Jahre 2002 an, obwohl es schon für einen Beschaffungsvertrag des Jahres 1998 vorgelegen hatte.
- Ungeachtet überhöhter Bestände beschaffte die Bundeswehr kleinkalibrige Übungs- und Manövermunition für das Gewehr G 3, das Maschinengewehr MG 1 und die Pistole P 9 regelmäßig nach, sodass diese zum Teil länger als zehn Jahre reichen wird.
- Durch mangelnde Abstimmung zwischen der Beschaffung des neuen Gewehres G 36 und der dazugehörigen Manövermunition reicht der derzeit vorhandene Vorrat noch mindestens bis zum Jahre 2008.
- Neue Übungs- und Manöverpatronen für das Übungsschießgerät 120 mm Mörser wurden im Jahre 1996 gefertigt, ausgeliefert und danach für den Gebrauch gesperrt, da zuvor die Vorgängermunition vorrangig abzubauen war. Diese hätte allerdings schon für einen Zeitraum von bis zu 21 Jahren genügt.
- Die Bundeswehr plante, für die Panzerfaust 3 ab dem Jahre 2005 Vollkaliber-Übungsmunition im Wert von 43 Mio. Euro zu beschaffen, obwohl für den Übungszweck über Jahre hinweg auch die Bestände des Verteidigungsvorrates hätten genutzt werden können, die zu überaltern drohten.
- Für die leichte Panzerfaust, die seit Beginn der 90er-Jahre aus der Nutzung genommen wurde, beschaffte die Bundeswehr noch im Jahre 1996 einen Sechsjahresbedarf an unterkalibrigen Übungspatronen, sodass Anfang 2002 ein Gesamtvorrat für zehn Jahre in den Depots lag, gleichbleibenden Verbrauch vorausgesetzt.
- Auch über pyrotechnisches Material schloss die Bundeswehr trotz Überbeständen und geringer Verbrauchszahlen in den Jahren 1999, 2000 und 2001 regelmäßig Beschaffungsverträge. Die Überbestände vergrößerten sich damit noch weiter. Bei einigen Sorten ergaben sich deshalb Vorräte für bis zu 20 Jahre. In den Jahren 2002 und 2003 waren weitere Beschaffungsverträge für pyrotechnisches Material bereits geschlossen oder vorgesehen, ohne dass sich die Bundeswehr am durchschnittlichen Verbrauch der vergangenen Jahre orientiert hätte. In einem Fall hätte die Beschaffung einer Sorte pyrotechnischen Materials zu einem Vorrat für über 22 Jahre geführt. In einem weiteren Fall lag das Prüfergebnis der Zentralen Munitionsüberwachung zur Verlängerung der Verbrauchszeit des vorhandenen pyrotechnischen Materials zu spät vor; die Nachbeschaffung war schon eingeleitet.

40.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass bei der regelmäßigen Nachbeschaffung des Materials vielfach weder die vorhandenen Bestände noch der verminderte Bedarf im gebotenen Maße berücksichtigt wurden. Er hat auf die erheblichen Einsparmöglichkeiten verwiesen. Allein bei den untersuchten Munitions- und Materialsorten hat er Ausgaben in zweistelliger Millionenhöhe errechnet, die nach seiner Auffassung vermeidbar waren. Zudem werden erhebliche Lagerkapazitäten gebunden.

Zum Abbau und zur künftigen Vermeidung von Überbeständen hat der Bundesrechnungshof empfohlen,

- die Bevorratungsreichweiten grundsätzlich auf ein Jahr zu verkürzen und Nachbeschaffungen auszusetzen, bis die vorhandenen Bestände entsprechend verbraucht sind; Ziel sollte eine „Just-in-Time“-Lieferung sein,
- für die Ausbildung Altbestände ggf. umgearbeiteter Gefechtsmunition zu verwenden sowie rechtzeitig eine Verwendungsverlängerung des pyrotechnischen Materials zu prüfen,
- die Aufgaben- und Strukturänderungen der Bundeswehr sowie die Entwicklung und Beschaffung neuer Waffen bereits vor einer Forderung nach (Nach-)Beschaffung von Übungs- und Manövermunition sowie von pyrotechnischem Material zu berücksichtigen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof empfohlen zu prüfen, wer die Verantwortung für die Fälle zu übernehmen hat, in denen trotz Kenntnis der (Über-)Bestände, der Verbrauchsdaten und der weiteren genannten Rahmenbedingungen regelmäßige Nachbeschaffungen gefordert, entsprechende Beschaffungsverträge abgeschlossen und somit die Überbestände vergrößert wurden.

40.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen anerkannt und seine Empfehlungen aufgegriffen. Es hat die Einschätzung geteilt, dass die Beschaffungsmengen der bekannten Verbrauchsentwicklung hätten angepasst werden müssen. Auch nach seiner Auffassung binden die Überbestände unnötig Kapital und Lagerraum; eine „Just-in-Time“-Lieferung sei erstrebenswert. Allerdings hat es die geforderte Anpassung der Beschaffung an den Bedarf eines Jahres für unwirtschaftlich gehalten, da die anfallenden geringen Mengen eine wirtschaftliche Fertigung nicht mehr zuließen. Zudem erschwerten die Kapazitäts- und Liefermöglichkeiten der wehrtechnischen Industrie und das vorgegebene zeitaufwendige Verfahren bei Beschaffungen eine zeitnahe und bedarfsgerechte Beschaffung. Es strebe daher 2- bis 3-Jahresvorräte an.

Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die Beschaffungs- und Haushaltsplanungen zu korrigieren und am tatsächlichen Bedarf auszurichten, will das Bundesministerium folgen. Einige der geplanten Nachbeschaffungen habe es bereits ausgesetzt oder um mehrere Jahre verschoben. Auch die Empfehlung, rechtzeitig eine Verwendungsverlängerung pyrotechnischen Materials zu prüfen, soll bei der Neuordnung der Munitionsüberwachung der Bundeswehr umgesetzt werden.

Das Bundesministerium hat angegeben, die Gründe für die Fehlbeschaffungen seien nicht mehr nachvollziehbar; die Verantwortlichen für die einzelnen aufgezeigten Fehlplanungen ließen sich nicht mehr feststellen. Es hat dies u. a. mit der Komplexität der Beschaffung, deren Zeitbedarf, der Vielzahl der beteiligten Stellen, fehlenden Dokumenten und wechselnden Zuständigkeiten begründet. Weiterhin hätten diejenigen, die für die Durchführung der Beschaffung zuständig waren, weder die Möglichkeit noch die Aufgabe gehabt, den tatsächlichen Bedarf zu prüfen. Das Bundesministerium hat allerdings in Aussicht gestellt, bei der Neugliederung der Streitkräfte die Zuständigkeiten in der Beschaffungsplanung neu zu regeln, um Fehlplanungen und -beschaffungen in Zukunft zu verhindern. So liege künftig die Gesamtverantwortung bei einem so genannten „Nutzungsleiter“.

40.4

Das Bundesministerium bemüht sich, mit einer Reihe von Maßnahmen die überhöhten Bestände abzubauen und künftig Fehlbeschaffungen zu vermeiden. Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium angekündigten und zum Teil bereits umgesetzten Schritte zur Korrektur der Haushalts- und Beschaffungsplanung für richtig und notwendig.

Er hält allerdings die Einwände gegen seine Empfehlung, grundsätzlich höchstens einen Jahresbedarf zu bevorraten, für unbegründet. Ob geringere Beschaffungsmengen unwirtschaftlich sind, ist nach Kenntnis des Bundesrechnungshofes bislang nicht umfassend – unter Berücksichtigung der Kapital- und Lagerkosten überhöhter Bestände – untersucht und nachgewiesen worden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist bei der Lieferung und Bevorratung der Munition und des Materials, das nicht für den Verteidigungsfall bevorratet, sondern für die Ausbildung gebraucht wird, eine „Just-in-Time“-Lieferung anzustreben. Auf diesem Wege wäre die Begrenzung auf einen Einjahresvorrat erst ein erster Schritt.

Dem Bundesrechnungshof sind die Schwierigkeiten des Bundesministeriums, bei derartigen Fehlplanungen und -beschaffungen die Verantwortlichen festzustellen, bekannt. Er weist allerdings darauf hin, dass diese Schwierigkeiten auch eine wirksame Korruptionsprävention gefährden und schon aus diesem Grunde schnell zu beheben sind. Inwieweit die angekündigten organisatorischen Änderungen hier Abhilfe schaffen, bleibt abzuwarten.

41 Munition im Ausland: zu hohe Vorräte, unsachgemäße Lagerung, ungeklärte Fehlbestände

41.0

Die Munitionslagerung bei den Auslandseinsätzen der Bundeswehr wies erhebliche Mängel auf. So waren die Munitionsbestände im Ausland weit überhöht, der Nachweis

war fehlerhaft, die Lagerung war teilweise unsachgemäß, Fehlbestände konnten nicht aufgeklärt werden. Auch im Inland fehlte ein vollständiger Überblick über die Munition in den Einsatzgebieten.

41.1

Die Bundeswehr sichert den Friedensprozess in Bosnien und Herzegowina und beteiligt sich am Einsatz im Kosovo. Nach ihren eigenen Vorschriften ist sie gehalten, Munition auch im Ausland sachgerecht und nur entsprechend dem tatsächlichen Bedarf zu lagern und ordnungsgemäß nachzuweisen. Dabei erfordern gerade im Auslandseinsatz die im Umgang mit Munition verbundenen Gefahren besondere Sorgfalt.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2002 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln (Prüfungsamt) die Lagerung der Munition bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Das Prüfungsamt stellte fest:

Das Deutsche Heereskontingent in Bosnien und Herzegowina hatte auch nach eigenen Angaben für jede dritte Munitionssorte zu hohe Vorräte. Ein Teil der Munition war unbrauchbar. Im Einsatzgebiet war die Munition nicht ordnungsgemäß nachgewiesen; z. B. wurden die Bestände bei Personalwechseln innerhalb des Deutschen Heereskontingentes nicht vorschriftsmäßig geprüft. So konnte ein Fehlbestand von 45 000 Schuss Handwaffenmunition bislang nicht aufgeklärt werden. Auch den logistischen Führungsebenen im Inland fehlte der Überblick über die Munitionsbestände in den Einsatzgebieten.

In mehreren Fällen lagerten die Einsatzkräfte Munition vorschriftswidrig, z. B. inmitten des Feldlagers und ohne jegliche Schutzwälle oder unmittelbar neben Wohncontainern. Hiermit gefährdeten sie Menschen und Material.

41.2

Das Prüfungsamt hat das Einsatzführungskommando der Bundeswehr (Einsatzführungskommando) wegen der besonderen von Munition ausgehenden Gefahren aufgefordert, die Mängel der Munitionslagerung schnell abzustellen. Das Einsatzführungskommando sollte sicherstellen, dass die Vorschriften der Bundeswehr für die Munitionsbewirtschaftung auch im Einsatzland beachtet und, falls notwendig, an die Besonderheiten der Auslandseinsätze angepasst werden.

Auch die logistischen Führungsebenen im Inland sollten einen vollständigen Überblick über die Munitionsbestände haben. Zudem sollten sie laufend prüfen, welche Munitionsarten in welchem Umfang im Einsatzland erforderlich sind, welche geliefert oder abgezogen werden müssen.

41.3

Das Einsatzführungskommando hat daraufhin eine eigene Prüfungsgruppe eingesetzt, die weitere Mängel bei den Munitionsbeständen aufgezeigt hat. Die Mängel sollen beschleunigt behoben werden.

Das Einsatzführungskommando hat sodann erklärt, die Munitionsvorräte würden neu berechnet und verringert. Überzählige Munition würde nach Deutschland zurückgebracht. Das Einsatzführungskommando habe darüber hinaus damit begonnen, weitgehend einheitliche Verfahren der Munitionsbewirtschaftung und -lagerung einzuführen, die an die Besonderheiten der Auslandseinsätze angepasst seien. Der vollständige Überblick im Inland über die Munitionsbestände im Einsatzgebiet solle künftig durch ein elektronisches Versorgungsverfahren bis in die unterste Ebene der Logistik sichergestellt werden.

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat eingeräumt, die wesentlichen Vorgaben und Verfahren für die Materialwirtschaft bei Auslandseinsätzen seien noch nicht systematisch überarbeitet. Allerdings habe es im Anschluss an seine „Weisung zur Realisierung der Neuordnung der Logistik“ vom 19. März 2002 einzelne Folgeweisungen, die sich auf Munition bezögen, bereits erlassen; andere Weisungen würden zur Zeit erarbeitet.

41.4

Die Bundeswehr hat schnell auf die Beanstandungen zur Lagerung der Munition bei Auslandseinsätzen reagiert. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätten diese Mängel allerdings schon früher von den bundeswehrinternen Aufsichts- und Kontrolleinrichtungen festgestellt und kurzfristig behoben werden können und müssen. Die nunmehr ergriffenen Maßnahmen mit dem Ziel, die Verfahren der Munitionsbewirtschaftung und -lagerung an die Besonderheiten der Auslandseinsätze anzupassen, sind überfällig.

Die Bundeswehr wird künftig vermehrt im Ausland eingesetzt. Deshalb sollte sie die Überarbeitung aller für die Munitionsbewirtschaftung bei Auslandseinsätzen wesentlichen Vorgaben und Verfahren zügig fortsetzen.

42 Beschaffungen im Auslandseinsatz: Streitkräfte missachten die Verfahrensvorgaben
(verschiedene Kapitel)

42.0

Bei ihren dezentralen Beschaffungen im Auslandseinsatz hielten sich die Einsatzkontingente der Bundeswehr nicht an die Vorgaben des Bundesministeriums der Verteidigung. Die Fachaufsicht war unzureichend. Zudem führte die Truppe konkurrierende eigene Regelungen ein. Doppelarbeit zwischen militärischen und zivilen Stellen, vermeidbarer Personal- und Fahrzeugaufwand im Einsatzgebiet sowie zum Teil weit überhöhte Beschaffungskosten waren die Folge.

42.1

Die Bundeswehrverwaltung deckt nach Artikel 87 b Grundgesetz den Sachbedarf der Streitkräfte durch zentrale und dezentrale Beschaffungen. Die Truppe selbst darf nur in besonderen Ausnahmefällen Versorgungsgüter dezentral beschaffen. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat dazu eine Reihe von Vorschriften erlassen, die auch die Versorgung im Auslandseinsatz regeln.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz (Prüfungsamt) die dezentrale Beschaffung bei den Auslandseinsätzen der Kosovo Force (KFOR) und Stabilisation Force (SFOR). Das Prüfungsamt stellte u. a. fest:

Die Einsatzkontingente hielten sich nicht an die Vorgaben des Bundesministeriums zur dezentralen Beschaffung. So waren Auftragsbücher fehlerhaft und unvollständig. Versorgungsgüter wurden als nicht weiter begründeter „Sofortbedarf“ dezentral beschafft. Dies hatte zur Folge, dass die Truppe einen Großteil ihres Bedarfes selbst und nicht über die auch im Einsatzland zuständige Wehrverwaltung deckte. Zugleich koordinierten die Einheiten in den Einsatzländern ihre Beschaffungen nicht ausreichend. Sie hielten bis zu 18 Personen und sechs Kraftfahrzeuge für durchschnittlich zehn Aufträge am Tag vor, obwohl sie in der Regel auf die gleichen Händler zurückgriffen.

Durch gesonderte Befehle oder eigene Regelungen eröffnete sich die Truppe im Bereich KFOR Wege, die ihr eine direkte dezentrale Beschaffung von Material in Deutschland ermöglichten. So bezog sie Ersatzteile aus Deutschland über Unternehmen im Einsatzland. Weiterhin nutzten die Depots der Truppe in Deutschland ein DV-Programm zur dezentralen Beschaffung, mit dem sie Tausende von Aufträgen mit einem Finanzvolumen von mehreren Millionen Euro abwickelten. Für die deutschen SFOR-Einheiten vergab das Gerätehauptdepot Heesedorf im Jahre 2001 rd. 2 600 Beschaffungsaufträge über rd. 2 Mio. Euro. Das Gerätehauptdepot Darmstadt, das sämtliche anderen Einsätze der Bundeswehr zu versorgen hatte, vergab für KFOR im Jahre 2001 rd. 12 000 Beschaffungsaufträge über rd. 8 Mio. Euro. Um die Vielzahl der eingehenden Anforderungen auf dezentrale Beschaffungen zeitgerecht erfüllen zu können, richteten die Depots eigene Organisationseinheiten ein (mit z. B. 17 Personalstellen beim Gerätehauptdepot Darmstadt), bildeten Personal aus und legten interne Bearbeitungsverfahren fest.

Der Truppe standen nur unzureichende Beschreibungen z. B. für Ersatzteile und Zubehör zur Verfügung. Die dezentrale Beschaffung handelsüblicher Zubehörartikel beim Hersteller von Großgeräten führte deshalb in Einzelfällen zu Kostensteigerungen von bis zu 5 000 Prozent. Die Truppe kaufte z. B. eine Nuss für einen Steckschlüssel zum Preis von 201,27 Euro statt 3,88 Euro oder einen Schraubendreher zum Preis von 211,41 Euro statt 19,89 Euro. Die Artikel waren ohne nähere Beschreibung mit einem Teilekennzeichen des Großgeräteherstellers über die Basis Inland angefordert und von dort ohne nähere Prüfung beschafft worden.

42.2

Das Prüfungsamt hat beanstandet, dass die im Wesentlichen sachgerechten Vorgaben des Bundesministeriums zur dezentralen Beschaffung in der Praxis nicht eingehalten werden, und die fehlende Fachaufsicht bemängelt. Es hat darüber hinaus die fehlende Koordinierung der dezentralen Beschaffung im Einsatzland und den überhöhten Aufwand an dafür eingesetztem Personal und Fahrzeugen kritisiert.

Die Praxis der dezentralen Beschaffung entsprach nicht der gesetzlichen Aufgabenverteilung zwischen Truppe und Bundeswehrverwaltung. Zudem band sie auf der militärischen Seite Personal, das auf ziviler Seite für diese Aufgaben schon vorhanden war. Die überhöhten Beschaffungskosten bei Ersatzteilen und Zubehör wären nach Auffassung des Prüfungsamtes vermeidbar gewesen, wenn die Truppe die Vorgaben des Bundesministeriums eingehalten hätte.

Das Prüfungsamt hat eine genauere Beachtung und Kontrolle der für die dezentrale Beschaffung geltenden Vorgaben für erforderlich gehalten. Die Sonderregelungen der Truppe, die die Aufgabenzuordnung zwischen militärischer und ziviler Seite verschieben, sollten geändert bzw. aufgegeben werden. Überzählige Stellen im militärischen Bereich sollten abgebaut werden.

Das Prüfungsamt hat darüber hinaus empfohlen, die dezentralen Beschaffungen in Deutschland für alle Auslandseinsätze auf eine Stelle zu konzentrieren. Auch im jeweiligen Einsatzland sollte die Aufgabe bei einer Stelle zusammengefasst werden. Zudem sollte sichergestellt sein, dass die Truppe und die Beschaffungsstellen über die notwendigen Materialbeschreibungen verfügen.

42.3

Das Bundesministerium hat die Prüfungsfeststellungen grundsätzlich anerkannt und die aufgezeigten Mängel überwiegend bestätigt. Es beabsichtigt, die Vorgaben zur dezentralen Beschaffung grundlegend zu überarbeiten und die Zuständigkeit für dezentrale Beschaffungen wieder der Bundeswehrverwaltung zu übertragen. Die dezentrale Beschaffung in den Einsatzländern will es bei einer Stelle zusammenfassen.

Die Versorgung der Einsatzverbände aus dem Inland will das Bundesministerium jedoch in mehreren Depots der Bundeswehr belassen. Grund dafür sei, dass die im normalen Betrieb geltenden Verfahren für dezentrale Beschaffungen eine zeitgerechte Versorgung im Einsatz nicht sicherstellen könnten. Aufwendige Verwaltungsabläufe und lange Lieferzeiten der gewerblichen Unternehmen hätten die Einsatzbereitschaft der Einsatzverbände gefährdet. Auch der zunehmende Umfang an dezentralen Beschaffungen stünde zur Zeit einer Zusammenfassung an einer Stelle entgegen.

42.4

Zwar bemüht sich das Bundesministerium, auf die Ordnungsmäßigkeit im Beschaffungsverfahren zu achten und die Beschaffungsorganisation zu straffen. Der Bundesrechnungshof ist jedoch der Auffassung, dass auch die vom Bundesministerium geschilderten Schwierigkeiten im Beschaffungsprozess beseitigt werden könnten. Notwendig hierfür wäre, die Verwaltungsabläufe „im normalen Betrieb" zu verbessern und z. B. mit den gewerblichen Unternehmen feste und kurzfristige Liefertermine zu vereinbaren. Das Festhalten an Ausnahmeregeln über längere Zeit behindert eher die Beseitigung der Schwierigkeiten.

Weiterhin spricht der zunehmende Umfang an dezentralen Beschaffungen eher dafür, Fachkompetenzen und Zuständigkeiten zu bündeln. So können Synergieeffekte genutzt und Verantwortlichkeiten nachvollzogen werden.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung der Beschaffungsverfahren für den Einsatz weiter beobachten.

43 Munitionsdepots nicht ausgelastet (Kapitel 1415 u. a.)

43.0

Die Bundeswehr verfügt über zu hohe Lagerkapazitäten und zu viele Depots für die Munitionslagerung. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes können die Lagerflächen und die Anzahl der Depots erheblich verringert und damit Betriebskosten in Höhe von jährlich rd. 44 Mio. Euro eingespart werden.

43.1

Im Rahmen der Neuordnung der Depotorganisation des Heeres wurden im Jahre 2001 auch die Munitionsdepots umstrukturiert. Das Heer beabsichtigte, damit die Versorgung mit Munition zu rationalisieren, vorhandene Überkapazitäten abzubauen und Kosten einzusparen. Das gleiche Ziel verfolgte seit Mitte 2002 die Streitkräftebasis, die die Munitionslagerung und -versorgung übernommen hatte.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln (Prüfungsamt) im Jahre 2002 die Struktur und die Auslastung der Munitionsdepots des Heeres bzw. der Streitkräftebasis. Das Prüfungsamt stellte fest:

Zur Berechnung der Lagerkapazität eines Munitionsdepots nutzte das Heer Grundlagen, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führten, nämlich zu einer Lagerkapazität nach den sicherheitstechnischen Vorschriften der Bundeswehr und zu einer wesentlich geringeren „kalkulatorischen" Lagerkapazität nach den Nutzungsdaten aus der Vergangenheit.

Mit der Übernahme von fünf Munitionsdepots aus den Beständen der Alliierten und der ehemaligen Nationalen Volksarmee (NVA) im Jahre 1997 hatte sich die kalkulatorische Lagerkapazität um etwa 157 000 Bruttotonnen erhöht. Um Kosten zu sparen, hatte das Heer ursprünglich beabsichtigt, mit der Übernahme dieser Depots kleinere und unwirtschaftliche Munitionsdepots aufzugeben. Diese Absicht hatte es nur teilweise verwirklicht, sodass es nach eigenen Berechnungen schließlich für die Lagerung von Munition über eine kalkulatorische Lagerkapazität von insgesamt rd. 331 000 Bruttotonnen verfügte. Die Kosten für den Betrieb der Munitionsdepots des Heeres beliefen sich damit auf fast 100 Mio. Euro jährlich.

Das Heer nutzte diese kalkulatorische Lagerkapazität in der Praxis zu kaum zwei Dritteln. Der Auslastungsgrad der Depots belief sich sogar nur auf 54 %, wenn die nach den sicherheitstechnischen Vorschriften ermittelte Lagerkapazität berücksichtigt wurde.

Zur schlechten Auslastung der Depots trugen weitere Schwächen der Lagerverfahren bei. So waren die Munitionsvorräte für Krisenreaktionskräfte von den übrigen Beständen getrennt gelagert worden, obwohl diese Trennung bislang weder notwendig noch vorteilhaft war. Dadurch benötigte das Heer unverhältnismäßig mehr Lagerfläche als nach den Grundsätzen der Lageroptimierung. Dieses Missverhältnis wurde noch verstärkt durch die hohen Restmengen einzelner Munitionslose und ausgesonderter Munition, die strenge Lagerung nach Munitionslosen (losreine Lagerung) sowie die auf mehrere Depots verteilte Lagerung von Lenkflugkörpern. Außerdem lagerten lange Zeit mehr als 230 000 inzwischen ausgesonderte Panzerhandgranaten aus den Beständen der ehemaligen NVA in einem Heeresdepot, ohne dass über ihre weitere Verwendung entschieden war. Es fielen hierdurch für Lagerung, Transport und Untersuchungen zum technischen Zustand der Munition bisher rd. 2,5 Mio. Euro an, die ohne militärischen Gegenwert waren.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass die festgestellten Schwächen der Munitionslagerung und ihrer Berechnungsgrundlagen den zuständigen Stellen schon lange bekannt waren, ohne dass wirksame Abhilfemaßnahmen ergriffen wurden. Er hat darauf hingewiesen, dass die laufenden Umstrukturierungen die Chance bieten, Einsparungsmöglichkeiten bei der Munitionslagerung kurzfristig zu nutzen. Bei jährlichen Betriebskosten von fast 100 Mio. Euro für die Munitionsdepots des Heeres hat er das Einsparpotenzial auf mindestens 44 Mio. Euro jährlich beziffert.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, neue Berechnungsgrundlagen für die tatsächlich in den Munitionsdepots verfügbaren Lagerkapazitäten zu erarbeiten und den für einsatzbereite Munition erforderlichen Lagerbedarf zu ermitteln. Zusätzliche Lagerflächen für losreine Lagerung, Restlose, Sonderregelungen für bestimmte Munitionsarten und aufgesplitterte Lagerorte sollten möglichst vermieden werden. Ausgesonderte Munition, wie die Panzerhandgranaten, sollte beschleunigt verwertet

oder vernichtet werden. Die danach überschüssigen Lagerkapazitäten sollten aufgegeben, die Depots anderweitig verwendet oder verwertet werden.

43.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat die Prüfungsfeststellungen im Wesentlichen anerkannt und die aufgezeigten Überkapazitäten im Grundsatz bestätigt. Bei der laufenden Neuordnung der Depotorganisation würden die tatsächlich benötigten Kapazitäten der Munitionsdepots erfasst und bei den Berechnungen zur Deckung des Bedarfs an Lagerflächen berücksichtigt. Das Heer gebe seine bisherigen Forderungen nach gesonderter Bereitstellung der Munition für die einzelnen Truppenteile der Krisenreaktionskräfte auf, um so den Lagerbedarf für Munition zu verringern. Des Weiteren würden die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, die die hohen Restmengen einzelner Munitionslose, die ausgesonderte Munition, insbesondere die Aussonderung und Verwertung der Panzerhandgranaten sowie die auf mehrere Depots verteilte Lagerung von Lenkflugkörpern betrafen, bei der Neuorganisation der Munitionsdepots berücksichtigt. Allerdings müsse an der losreinen Lagerung aus Sicherheitsgründen festgehalten werden. Einer Zusammenfassung der Restlose stünden aufwendige Umlagerungen und zusätzliche Gefahrguttransporte gegenüber.

Das Bundesministerium habe bereits im Verlauf der Prüfung entschieden, bei den Depots die Bevorratung, die Prozesse und Verfahren, die Infrastruktur sowie das Personal und die Anzahl der Lagereinrichtungen neu zu ordnen. Die Anpassung der Depotstruktur werde voraussichtlich mit einer deutlichen Verringerung der Depots verbunden sein. Dazu sei eine Bestandsaufnahme der eingelagerten Vorräte, der Materialerhaltungs- und der Lagerkapazitäten notwendig. Außerdem sei ein Konzept für die künftige Bevorratung und den daraus abgeleiteten Depotraumbedarf zu erarbeiten. Das Bundesministerium hat allerdings erklärt, die Neuordnung werde schrittweise in einem Zeitraum von zehn Jahren umgesetzt. Dieser Zeitraum sei notwendig, weil die Munitionsdepots aller Teilstreitkräfte und parallel dazu die Material-, Betriebsstoff- und Sanitätsmaterialdepots der Bundeswehr umstrukturiert würden.

43.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium die schon lange bekannten Mängel in der Struktur und Auslastung der Munitionsdepots nunmehr grundsätzlich angehen und beheben will. In diese Bemühungen sollten allerdings ohne Ausnahme alle Vorgaben und Rahmenbedingungen einbezogen werden, die eine straffe Struktur und bessere Auslastung der Munitionsdepots behindern. So sollte Munition nur in dem Umfang losrein gelagert werden, in dem Sicherheitsgründe dies erzwingen. Restlose sollten nur dann nicht zusammengeführt werden, wenn dies nachweislich auch langfristig wirtschaftlich ist. Wegen des erheblichen Einsparpotenzials, das kurzfristig ausgeschöpft werden könnte und sollte, hält der Bundesrechnungshof den vom Bundesministerium genannten Zeitraum von zehn Jahren für zu lang.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, die als notwendig erkannten Verbesserungen der Struktur und Auslastung der Munitionsdepots kurzfristig zu veranlassen und abzuschließen.

44 Gefechtsübungszentrum des Heeres schlecht ausgelastet

(Kapitel 1412, 1414 und 1415)

44.0

Die Bundeswehr hat auf einem Truppenübungsplatz in Sachsen-Anhalt ein Gefechtsübungszentrum des Heeres errichtet, das in einem Pilotversuch durch die Industrie betrieben wird. Das Zentrum ist nicht optimal ausgelastet. Fehler im Wirtschaftlichkeitsvergleich ergaben Kostenvorteile für einen industriellen Betreiber gegenüber einem Eigenbetrieb. Einsparmöglichkeiten beim Fahrzeugbetrieb wurden nicht genutzt.

44.1

Die Bundeswehr hat auf dem Truppenübungsplatz Altmark in der Colbitz-Letzlinger Heide (Sachsen-Anhalt) ein Gefechtsübungszentrum (Zentrum) errichtet. Ursprünglich sollten dort gepanzerte Verbände des Heeres mit einer aufwendigen Simulationstechnik realitätsnah in allen Gefechtsarten ausgebildet werden. Ab dem Jahre 2004 sollen im Zentrum die Soldaten aller Truppengattungen für sämtliche Einsätze, auch für Auslandseinsätze, ausgebildet werden. Der Betrieb des Zentrums gehört zu den im Rahmenvertrag der Bundeswehr mit der Industrie über „Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit in der Bundeswehr“ genannten Pilotprojekten. Ziel ist der Nachweis eines wirksamen und kostengünstigen Betriebs des Zentrums durch einen Unternehmer. Im Jahre 2000 schloss das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) mit einem industriellen Betreiber einen Betreibervertrag über einen dreijährigen Betrieb des Zentrums ab dem Jahre 2001. Für den Zeitraum ab dem Jahre 2004 sollen die Betreiberleistungen neu ausgeschrieben werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Magdeburg und Hannover (Prüfungsämter) das Vorhaben begleitend. Die Prüfungsämter stellten bei Untersuchungen in den Jahren 2000 bis 2002 fest:

Das Gefechtsübungszentrum sollte an 245 Tagen für Ausbildungszwecke genutzt werden. Ein Ausbildungsdurchgang von 15 Kalendertagen umfasste eine Vor- und Nachbereitung, eine angeleitete Ausbildung und die eigentliche Gefechtsübung. Die aufwendige Systemtechnik des Zentrums wurde hauptsächlich während der Gefechtsübung genutzt, d. h. an nur rd. 170 Tagen im Jahr.

Vor Abschluss des Betreibervertrages hatte das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung veranlasst, in der ein knapper finanzieller Vorteil des Betreibermodells gegenüber einem Betrieb mit eigenen Kapazitäten errechnet wurde. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung enthielt nicht alle im industriellen Betrieb zu erbringenden Leistungen. Teilweise waren Leistungen anderen Verträgen zugeordnet worden.

Für die Ausbildung verlegte die übende Truppe eigenes Gerät ins Zentrum. Da viele Verbände nicht über ausreichend einsatzbereite eigene Fahrzeuge verfügten, mussten von anderen Einheiten und Verbänden Fahrzeuge herbei geschafft werden. Diese fehlten dann der abgebenden Truppe für eigene Ausbildungs- und Einsatzzwecke. Die durchschnittlichen Verlegungskosten eines Verbandes in das Zentrum beliefen sich auf rd. 0,5 Mio. Euro. Nach einer Untersuchung des Bundesministeriums würde ein im Zentrum eingerichteter Fahrzeug- und Gerätepool etwa 25 Mio. Euro kosten. Eine vom Bundesministerium beauftragte Nutzen-Kosten-Bewertung der Alternativen „Poolbildung der Technik“ oder „eigenes Gerät der Übungstruppe“ ergab für einen Fahrzeug- und Gerätepool Einsparungen von rd. 0,8 Mio. Euro pro Übungsdurchgang. Eine Entscheidung zugunsten eines Fahrzeug- und Gerätepools wurde nicht getroffen.

44.2

Der Bundesrechnungshof hat die Übungsplanung und Auslastung des Zentrums kritisiert, durch die die teure Systemtechnik zu wenig genutzt wurde. Das Zentrum war etwa vier Monate im Jahr und die Systemtechnik sogar mehr als die Hälfte des Jahres ungenutzt. Er hat Vorschläge gemacht, um die Ausbildungsmöglichkeiten des Zentrums und die moderne Systemtechnik besser zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof hat den Kostenvergleich des Bundesministeriums um die Kosten korrigiert, die aus bisher nicht berücksichtigten Leistungen und zusätzlich zum Betreibervertrag geschlossenen Verträgen herrührten. Er hat danach das Betreibermodell nicht vorteilhafter als den Eigenbetrieb bewertet.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1997 empfohlen, eine Poolbildung der Fahrzeuge im Gefechtsübungszentrum zu prüfen. Er hatte dabei jährliche Einsparungen von rd. 12 Mio. Euro zuzüglich einer einmaligen Einsparung in etwa gleicher Höhe ermittelt. Mit den Einsparungen eines Jahres könnten so die Kosten eines zentrumseigenen Fahrzeug- und Gerätepools nahezu aufgebracht werden. Der Bundesrechnungshof wiederholte seine Empfehlung im Jahre 2001.

44.3

Das Bundesministerium hat ausgeführt, dass ab dem Jahre 2004 im Zentrum auch die Soldaten für Auslandseinsätze vorbereitet werden sollen. Das Nutzungskonzept des Zentrums werde entsprechend angepasst. Das Bundesministerium hat zugesagt, einige Empfehlungen zu einer besseren Auslastung der Systemtechnik aufzugreifen. Es werde die Anregung, die Auslastung des Zentrums zu optimieren, in einer laufenden Untersuchung zum Bedarf an zentralen Ausbildungseinrichtungen berücksichtigen.

Das Bundesministerium hat Ungenauigkeiten im Kostenvergleich zugestanden. Es hat eingeräumt, dass einige Leistungen bisher nicht in den Wirtschaftlichkeitsvergleich einbezogen waren und andere Leistungen nachträglich durch Änderungsverträge vereinbart wurden. Dabei handele es sich aber um Sachverhalte, die zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses noch nicht bekannt gewesen seien und daher im Kostenvergleich nicht hätten berücksichtigt werden können. Es hat darauf hingewiesen, dass bei einem industriellen Betrieb 400 militärische Dienstposten freigesetzt würden, mit denen die Einsatzbereitschaft des Heeres in den Einsatzverbänden gesteigert werden könnte. Das Bundesministerium hat daran festgehalten, dass seine Bewertung aus dem Jahre 2000 noch gültig sei, wonach der industrielle Betrieb günstiger als der Eigenbetrieb sei.

Ein Gerätepool werde mit Blick auf die künftige Struktur des Heeres und die Auftragslage des Zentrums geprüft.

44.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Zentrum noch nicht optimal ausgelastet ist und seine Ausbildungsmöglichkeiten noch nicht umfassend genutzt werden. Er erkennt aber die Bemühungen des Bundesministeriums an, die Ablaufplanung zu verbessern und die Zahl der Übungsdurchgänge zu erhöhen, damit die teure Systemtechnik besser ausgelastet werden kann.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass in einer korrekten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Leistungen und Kosten im industriellen Betrieb mit denen im Eigenbetrieb umfassend zu vergleichen waren. Die vereinbarten zusätzlichen Leistungen gehörten zum Betrieb des Zentrums und waren daher in den Kostenvergleich einzubeziehen. Die im industriellen Betrieb zu erbringenden Leistungen waren auf mehrere Verträge aufgeteilt und wirkten sich im Wirtschaftlichkeitsvergleich zugunsten des Betreibermodells aus. Der Bundesrechnungshof weist außerdem darauf hin, dass das Ziel der Privatisierung, die Betriebsausgaben zu vermindern, um die Investitionen zu erhöhen, nicht erreicht wird, wenn Dienstposten lediglich verschoben werden. Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, in die Entscheidung über den Betrieb des Zentrums ab dem Jahre 2004 nicht nur die Ausschreibungsergebnisse für einen industriellen Betrieb, sondern auch die Daten eines optimierten Eigenbetriebes einzubeziehen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass seine Empfehlung aus dem Jahre 1997, einen Fahrzeug- und Gerätepool im Zentrum einzurichten, aufgegriffen wird. Es sollte nun auch darüber entschieden werden.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
(Einzelplan 16)

45 Verfrühter Abruf von Bundesmitteln
(Kapitel 1602 Titel 896 04)

45.0

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat bei einer Fördermaßnahme Zahlungen zum Jahresende veranlasst, obwohl zu diesem Zeitpunkt beim Empfänger kein kassenmäßiger Bedarf bestand. Es hat damit gegen das im Haushaltsrecht verankerte Fälligkeitsprinzip verstoßen. Der Bund muss dadurch unnötig Zinsen zahlen.

45.1

Zu den wesentlichen Grundsätzen des Haushaltsrechts gehört das Fälligkeitsprinzip. Danach dürfen Ausgaben nur insoweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.

45.2

Der Bundesrechnungshof prüfte die finanzielle Abwicklung einer Projektmaßnahme im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bundesministerium). Anfang September 2002 sagte das Bundesministerium dem Umweltministerium der Tschechischen Republik zu, sich finanziell am Wiederaufbau von zwei Gewässergütemessstationen und der Erneuerung der technischen Ausstattung des Zentrallabors in Prag zu beteiligen. Die Gewässergütemessstationen waren im August 2002 vom Hochwasser zerstört worden. Die Mittel sollten aus dem Förderprogramm „Investitionen zur Verminderung grenzüberschreitender Umweltbelastungen“ bereitgestellt werden. Bei diesem Programm wurden in den letzten Jahren die vom Parlament bewilligten Ausgabeermächtigungen nur zu einem geringen Teil ausgeschöpft. Die Haushaltsansätze aus dem entsprechenden Titel sind übertragbar.

Das Bundesministerium beauftragte eine Förderbank des Bundes (Bank) die Fördermaßnahme vorzubereiten und abzuwickeln. Die Bank sollte mit einem staatlichen Fonds der Tschechischen Republik (Fonds) einen Fördervertrag schließen und die Maßnahme von Deutschland aus betreuen. Zur völkerrechtlichen Absicherung der Fördermaßnahme unterzeichnete das Bundesministerium am 10. Dezember 2002 nach mehrmonatigen Verhandlungen mit dem Umweltministerium der Tschechischen Republik ein Ressortabkommen. Darin war eine finanzielle Beteiligung des Bundes am Wiederaufbau der tschechischen Einrichtungen in Höhe von 78,5 % der Investitionskosten (höchstens jedoch 1 Mio. Euro) festgeschrieben. Eine auf ausdrücklichen Wunsch des Bundesministeriums gefertigte Protokollnotiz und der von der Bank entworfene Fördervertrag enthielten den Vorbehalt, dass die Auszahlung der Bundesmittel nur im Haushaltsjahr 2002 sichergestellt sei. Die tschechische Seite sollte dafür die haushaltsmäßigen Voraussetzungen schaffen. Die Bank leitete den von ihr bereits unterzeichneten Fördervertrag dem Fonds zu. Sie teilte der tschechischen Seite am 12. Dezember 2002 mit, dass ihr bis zum 20. Dezember 2002 neben dem vom Fonds noch zu unterzeichnenden Fördervertrag ein schriftlicher Abruf der Mittel vorliegen müsse. Nur so könne gewährleistet werden, dass die Mittel ausgezahlt würden.

Da eine Reaktion ausblieb, baten sowohl die Bank als auch das Bundesministerium die tschechische Seite fast täglich per Telefax und E-Mail eindringlich, ihnen den unterzeichneten Fördervertrag zuzuleiten und die Mittel abzurufen. Am 19. Dezember 2002 ersuchte das Bundesministerium sowohl die Botschaft der Tschechischen Republik als auch die Deutsche Botschaft in Prag, es in dieser Angelegenheit zu unterstützen. Daraufhin teilte das tschechische Umweltministerium am 19. Dezember 2002 telefonisch mit, dass der Fonds nicht bereit sei, den vorgelegten Vertrag zu unterzeichnen. Der Fonds habe Änderungswünsche insbesondere hinsichtlich des zeitlichen Mitteleinsatzes und der Zinszahlungsverpflichtung für den Fall, dass ausgezahlte Mittel nicht innerhalb von zwei Monaten verbraucht sein sollten. Nach zahlreichen Telefonaten erklärte sich der Fonds bereit, den von der Bank bereits unterzeichneten Vertrag zu unterschreiben, sofern einige Ergänzungswünsche zum Vertrag in einer Zusatzvereinbarung festgeschrieben würden. Am 23. Dezember 2002 gingen der unterzeichnete Fördervertrag, ein Abruf der gesamten Fördermittel in Höhe von 1 Mio. Euro sowie eine vom Fonds unterzeichnete Zusatzvereinbarung per Telefax bei der Bank ein. Aus dem Mittelabruf war nicht erkennbar, zu welchem Zeitpunkt der Fonds die Bundesmittel tatsächlich benötigte, um fällige Zahlungen zu leisten. Die Bank unterrichtete das Bundesministerium.

Zu dieser Zeit waren bei dem einschlägigen Fördertitel des Bundesministeriums lediglich knapp 10 % der veranschlagten 6,1 Mio. Euro verausgabt. Das Bundesministerium entschied, dass die Bank die zugesagten Fördermittel von 1 Mio. Euro noch zulasten des Haushaltsjahres 2002 bei der Bundeskasse abrufen sollte. Das Geld durfte aber erst nach Vorliegen aller Originaldokumente an den Fonds weitergeleitet werden. Daraufhin wurde noch Ende Dezember 2002 1 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt an die Bank ausgezahlt. Die Bank überwies rd. zwei Monate später den vollständigen Betrag an den Fonds. Dieser bestätigte, die Mittel am 25. Februar 2003 erhalten zu haben.

Im März 2003 gab ein tschechischer Projektverantwortlicher auf telefonische Nachfrage der Bank die Auskunft,

dass Lieferungen ausgeschrieben würden. Es sei geplant, in den Verträgen die Zahlungstermine so zu vereinbaren, dass der Bundeszuschuss bis zum Ablauf der Verwendungsfrist, d. h. innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung, ausgegeben sei. Mit Schreiben vom 23. April 2003 bat die Bank den Fonds schriftlich um Stellungnahme, wie sichergestellt werden könne, dass die Bundesmittel bis spätestens zum 25. April 2003 ausgegeben seien. Hierauf teilte der Fonds am 28. April 2003 mit, sämtliche Bundesmittel seien ausgegeben. Die baulichen Maßnahmen würden bis spätestens Mai 2003 abgeschlossen. Danach würde die bereits beschaffte messtechnische Einrichtung installiert und die Funktionsfähigkeit geprüft. Es sei beabsichtigt, den Betrieb bis Ende Juli 2003 zu testen. Anfang August 2003 würden die Anlagen in Betrieb genommen.

45.3

Der Bundesrechnungshof hat die verfrühte Auszahlung der Fördermittel als Verstoß gegen das Fälligkeitsprinzip beanstandet. Bei dem Planungsstand des Projektes im Dezember 2002 war offensichtlich, dass es nicht erforderlich war, den Zuschuss für den Wiederaufbau der tschechischen Einrichtungen im Dezember 2002 auszuzahlen. Dies verdeutlichen nicht zuletzt auch die Vorbehalte und Änderungswünsche des Fonds zum zeitlichen Mitteleinsatz vor der Unterzeichnung des Fördervertrages. Auch dem Bundesministerium war klar, dass die Voraussetzungen für die Auszahlung der Mittel erst im Jahre 2003 erfüllt werden konnten. Zwar hat es die Bank am 23. Dezember 2002 gebeten, die Mittel aus dem Bundeshaushalt abzurufen, es hat aber zunächst untersagt, die Mittel an den Fonds weiterzuleiten. Das Bundesministerium hätte darauf hinwirken müssen, dass im Fördervertrag ein an wirtschaftlichen Grundsätzen ausgerichteter bedarfsgerechter Zahlungsplan festgeschrieben wird.

Der Bundesrechnungshof hat ferner festgestellt, dass es den tschechischen Vertragspartnern durch den Druck, den das Bundesministerium und die Bank auf sie ausgeübt haben, erschwert wurde, die Fördermittel wirtschaftlich zu verwenden. So konnte die eilig beschaffte und bezahlte technische Ausstattung zunächst wegen der noch ausstehenden Baumaßnahmen nicht eingesetzt werden. Es widerspricht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, wenn die Zahlungsziele in Verträgen so gesetzt werden, dass Fördermittel möglichst rasch verausgabt werden.

Dem Bund ist ein Zinsschaden entstanden, weil die Mittel vorzeitig ausgezahlt wurden. Die zu frühe Auszahlung der Mittel ist umso weniger zu verstehen, als die nicht verausgabten Mittel in das Haushaltsjahr 2003 hätten übertragen werden können. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert zu prüfen, ob die verantwortlichen Bediensteten in Regress genommen werden können.

45.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es halte die vollständige Zahlung der 1 Mio. Euro Fördermittel Ende des Jahres 2002 für zulässig. Es habe im hohen fachpolitischen Interesse Deutschlands gelegen, die Einrichtungen kurzfristig wieder in Betrieb zu nehmen. Die knappen Fristsetzungen und Hinweise auf den Einsatz der Haushaltsmittel im Jahre 2002 seien deutliche Signale für dieses Interesse gewesen. Die späte Zeichnung des Ressortabkommens sei Ausdruck der schwierigen Vertragsverhandlungen mit der tschechischen Seite. In der Bundeshaushaltsordnung (BHO) sei nicht geregelt, wann Mittel bei Auslandsprojekten ausgezahlt werden dürfen. Die allgemeinen Bestimmungen der BHO seien sinngemäß anzuwenden. Danach habe der staatliche Fonds das Recht gehabt, bei der Bank die Mittel anzufordern, die er innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigte. Der Bank müsse ebenfalls zugestanden werden, dass sie aus dem Bundeshaushalt die Mittel abrufen dürfe, die sie innerhalb von zwei Monaten benötige, um sie an den staatlichen Fonds weiterzuleiten. Es sei daher gerechtfertigt gewesen, die Mittel zum Jahresende auszuzahlen.

45.5

Die Ausführungen des Bundesministeriums sind nicht geeignet, die vorzeitige Zahlung von 1 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt Ende Dezember 2002 zu rechtfertigen. Schon beim vollständigen Abruf der Fördermittel am 23. Dezember 2003 durch den tschechischen Fonds fehlte der Nachweis, dass die tschechische Seite die Gelder innerhalb von zwei Monaten benötigen würde, um fällige Rechnungen zu begleichen. Im Übrigen wickelt die Bank mit dem Bundesministerium die Auszahlung von Fördermitteln seit Jahren im so genannten Abrufverfahren ab. Nach den Abrufrichtlinien war die Bank nur berechtigt, die Mittel aus dem Bundeshaushalt abzurufen, die an diesem Tag für fällige Zahlungen benötigt werden. Obwohl Ende Dezember 2002 weder beim tschechischen Fonds noch bei der Bank ein kassenmäßiger Bedarf an 1 Mio. Euro bestand, hat das Bundesministerium die Bank gebeten, die Mittel vollständig abzurufen.

Das Bundesministerium bleibt daher aufgefordert, die Regressfrage gegenüber den verantwortlichen Bediensteten zu klären und künftig dafür zu sorgen, dass das Fälligkeitsprinzip in seinem Geschäftsbereich beachtet wird.

Bundesministerium für Bildung und Forschung
(Einzelplan 30)

46 Sozialwissenschaftliche Forschungsprojekte ohne Rechtsgrundlage gefördert
(Kapitel 3002 Titel 685 26)

46.0

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung verstößt bei der Förderung der sozialwissenschaftlichen Forschung gegen die Vereinbarung mit den Ländern über die gemeinsame Förderung von Forschungsvorhaben. Die finanzierten Vorhaben erfüllen sehr häufig nicht die danach einzuhaltenden Voraussetzungen für Forschungsvorhaben von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischen Interesse.

46.1

Der Bund darf nur solche Ausgaben leisten, die notwendig sind, um seine Aufgaben zu erfüllen. Es ist ihm grundsätzlich verwehrt, Aufgaben der Länder zu finanzieren.

Nach der Verfassung ist die Forschungsförderung zunächst Aufgabe der Länder. Bund und Länder können jedoch nach Artikel 91 b GG vereinbaren, Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung gemeinsam zu fördern. Sie haben sich deshalb in der gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Kommission) zusammengeschlossen und die Rahmenvereinbarung über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Artikel 91 b GG (Rahmenvereinbarung) getroffen. Nach der Rahmenvereinbarung können Forschungsvorhaben von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischen Interesse gemeinsam gefördert werden, sofern der von den Gebietskörperschaften zu deckende Zuwendungsbedarf jährlich 255 646 Euro übersteigt.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben des Bundes für die sozialwissenschaftliche Forschung geprüft. Er hat festgestellt, dass das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) sehr häufig Vorhaben gefördert hat, deren Zuwendungsbedarf – zum Teil erheblich – unter 255 646 Euro jährlich lag.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, künftig nur noch Vorhaben zu fördern, die den Vorgaben der Rahmenvereinbarung entsprechen.

46.3

Nach Auffassung des Bundesministeriums diene die Mindestgrenze nur dem Zweck, Bund und Länder vor zu vielen Kleinprojekten zu schützen. Bei niedrigen Förderbeträgen sei im Normalfall zu bezweifeln, dass die Höhe der Zuwendung in einem angemessenen Verhältnis zum Verwaltungsaufwand stehe. Der Bund dürfe sich aber auch an Vorhaben mit geringen Förderbeträgen finanziell beteiligen, wenn er dies im Einzelfall für erforderlich halte. Die Rahmenvereinbarung habe nicht die Aufgabe, die verfassungsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Bundes und der Länder zu beschränken. Würde die Mindestgrenze strikt angewandt, hätte dies einen erhöhten Prüfaufwand für Bund und Länder zur Folge. So könnten Antragsteller versucht sein, ihre Vorhaben unsachgemäß zu vergrößern. Auch würde die politische Handlungsfähigkeit des Bundes grundlos eingeschränkt.

Schließlich sei es bei der sozialwissenschaftlichen Forschung aufgrund einer besonderen Situation sinnvoll, auch Vorhaben unter der Mindestgrenze von 255 646 Euro zu fördern. Wegen der notwendigen Aktualität der Ergebnisse seien die Laufzeiten der Vorhaben – insbesondere bei hoher politischer Priorität – verhältnismäßig kurz. Komplexe Fragestellungen würden häufig in Form aufeinander bezogener Einzelvorhaben oder in einzelne Phasen gegliederter Förderungen bearbeitet. Derartige Vorhaben lägen zumeist deutlich unter der Mindestgrenze.

Das Bundesministerium hat vorgeschlagen, Vorhaben auch unterhalb der Betragsgrenze künftig zu fördern, sofern diese in ein „Rahmenkonzept mit thematischem Schwerpunkt“ eingebunden seien und die Summe der Einzelvorhaben des Rahmenkonzeptes die Mindestgrenze übersteige. Derartige Rahmenkonzepte könnten – die Zustimmung der Länder vorausgesetzt – ebenfalls als Forschungsvorhaben im Sinne der Rahmenvereinbarung eingestuft werden.

Aufgrund einer Neuorientierung seiner Förderpolitik beabsichtige das Bundesministerium, künftig vorrangig so genannte Forschungsverbünde zu fördern. Darin seien mehrere Vorhaben mit verschiedenen Partnern in einem Projekt zusammengefasst. Derartige Verbünde seien als Vorhaben im Sinne der Rahmenvereinbarung einzustufen und lägen regelmäßig über der Betragsgrenze.

46.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums überzeugen nicht.

Für seine Ausgangsthese, die Mindestgrenze solle lediglich erhöhten Verwaltungsaufwand bei Bund und Ländern vermeiden, bestehen keine Anhaltspunkte. Die Betragsgrenze soll vielmehr zum Ausdruck bringen, dass nur Forschungsvorhaben ab einer bestimmten finanziellen Größe förderungswürdig im Sinne von Artikel 91 b GG

sind. Zudem ist in der Rahmenvereinbarung als Voraussetzung für die gemeinsame Förderung festgelegt, dass die Mindestgrenze überschritten werden muss. Zugleich regelt die Rahmenvereinbarung nach dem ausdrücklichen Willen von Bund und Ländern „Inhalt und Formen ihrer Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Forschungsförderung umfassend und ausschließlich“. Dieser abschließende Charakter der Rahmenvereinbarung lässt eine gemeinsame Förderung unterhalb der Mindestgrenze nicht zu.

Die verfassungsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Bundes und der Länder sind nicht unzulässig eingeschränkt. Die Aktivitäten des Bundes bei der gemeinsamen Förderung nach Artikel 91 b GG beschränken sich ausdrücklich auf Bund-Länder-Vereinbarungen. Die Rahmenvereinbarung stellt ein Abkommen in diesem Sinne dar. Deshalb kann auch offen bleiben, ob es wegen einer besonderen Situation bei der sozialwissenschaftlichen Forschung sinnvoll ist, Vorhaben mit einem finanziellen Volumen unter der Mindestgrenze zu fördern. Es ist dem Bundesministerium verwehrt, sich über die verfassungsrechtlichen Vorgaben hinwegzusetzen.

Das in der Kommission vertretene Bundesministerium der Finanzen teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes.

Auf die weiteren Argumente des Bundesministeriums kommt es daher nicht an. Im Übrigen sind sie auch nicht stichhaltig:

- Es ist nicht hinnehmbar, auf einen erhöhten Prüfaufwand zu verweisen, der wegen möglicher unsachgemäßer Anträge entstehen könnte. Dies würde im Ergebnis bedeuten, Fördervoraussetzungen einem unterstellten Fehlverhalten der Antragsteller anzupassen und diesem damit letztlich von vornherein nachzugeben.
- Es ist nicht erkennbar, dass der Bund in seiner politischen Handlungsfähigkeit eingeschränkt wird. Wenn er Entscheidungshilfen benötigt, um seine Aufgaben sachgemäß zu erfüllen, kann er sich der Ressortforschung bedienen.

Der Vorschlag des Bundesministeriums, die Betragsgrenze nicht auf einzelne Vorhaben, sondern auf Rahmenkonzepte mit thematischen Schwerpunkten anzuwenden, widerspricht eindeutig der Rahmenvereinbarung. Diese stellt ausschließlich auf Forschungsvorhaben ab. Das Bundesministerium weist zutreffend darauf hin, dass derartige Rahmenkonzepte nur mit Zustimmung der Länder als Forschungsvorhaben eingestuft werden können. Die Rahmenvereinbarung müsste daher geändert werden.

Ebenso sind Forschungsverbünde keine Vorhaben im Sinne der Rahmenvereinbarung. Es handelt sich vielmehr um zusammengefasste einzelne Vorhaben unter einer Aufgabenstellung mit gesonderten Zuwendungsbescheiden für die Partner. Auch hier müsste die Rahmenvereinbarung geändert werden. Die Betragsgrenze würde nahezu bedeutungslos, wenn einzelne Vorhaben derart zusammengefasst werden könnten.

47 Finanzierung des Fachinformationszentrums Karlsruhe
(Kapitel 3007 Titel 632 14 und 882 14)

47.0

Der Anteil des Bundes an der Finanzierung des Fachinformationszentrums Karlsruhe ist zu hoch. Er entspricht nicht den tatsächlichen Nutzungsverhältnissen. Ende der 80er-Jahre verhandelte das Bundesministerium für Bildung und Forschung mit den Ländern, um den Finanzierungsschlüssel anzupassen. Die Verhandlungen blieben ohne Erfolg. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung sollte daher unverzüglich wirkungsvolle Maßnahmen ergreifen, um die Finanzierung angemessen aufzuteilen.

47.1

Das Fachinformationszentrum Karlsruhe (Fachinformationszentrum) erbringt wissenschaftliche und technische Informationsdienstleistungen auf verschiedenen Fachgebieten. Es deckt seine jährlichen Ausgaben in Höhe von rd. 30 Mio. Euro (Stand 2001) zu rd. 24 % aus institutionellen Zuwendungen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (Bundesministerium) und der Länder. Der Bund trägt 85 % dieser Zuwendungen. Im Übrigen finanziert sich das Fachinformationszentrum aus dem Vertrieb von Informationsdienstleistungen, Projektförderungen des Bundes sowie sonstigen Einnahmen.

Im Rahmen eines Prüfungsverfahrens aus dem Jahre 1987 wies der Bundesrechnungshof darauf hin, dass sich der Schlüssel für die gemeinsame Finanzierung des Fachinformationszentrums durch Bund und Länder von 85:15 nicht an der tatsächlichen Inanspruchnahme ausrichtet. Die Nutzer des Fachinformationszentrums waren überwiegend Landeseinrichtungen. Das Bundesministerium verhandelte daraufhin mit den Ländern, um den Finanzierungsschlüssel anzupassen. Die Verhandlungen blieben jedoch erfolglos.

47.2

Im Jahre 2002 hat der Bundesrechnungshof erneut die Ausgaben des Bundesministeriums für die Förderung des Fachinformationszentrums geprüft. Er hat festgestellt, dass der Online-Service nach Abzug des Anteils gewerblicher Unternehmen zu 60 % von Bundes- und zu 40 % von Landeseinrichtungen genutzt wird. Dabei handelt es sich um den am meisten nachgefragten und umsatzstärksten Geschäftsbereich des Fachinformationszentrums. Nutzungsprofile für die übrigen Geschäftsbereiche fehlen. Nach Auskunft von fachkundigen Beschäftigten des Fachinformationszentrums liegt der entsprechende Nutzungsanteil der Landeseinrichtungen dort bei mindestens 50 %.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, mit den Ländern möglichst kurzfristig einen Finanzierungsschlüssel zu vereinbaren, der den jeweili-

gen Nutzungsanteilen entspricht. Nach seinen Berechnungen führt dies bei einem Verhältnis von 60 (Bund) zu 40 (Länder) zu vermeidbaren Ausgaben von rd. 1,8 Mio. Euro jährlich für den Bund.

47.3

Nach Auffassung des Bundesministeriums hat der geltende Finanzierungsschlüssel keine erhöhten Ausgaben des Bundes verursacht. Nachdem es sich nicht mit den Ländern habe einigen können, führte es die institutionelle Förderung zurück. Inzwischen habe es eine Eigenfinanzierungsquote des Fachinformationszentrums von fast 80 % erreicht. Der Bund habe damit mehr eingespart als die Minderausgaben, die sich aus einem angepassten Finanzierungsschlüssel ergeben würden.

Ungeachtet dessen sei auch dem Bundesministerium daran gelegen, die Finanzierung des Fachinformationszentrums sachgerecht zu verteilen. Es erörtere gegenwärtig mit den Ländern, die einzelnen Geschäftsbereiche neu zu strukturieren. Sie sollen bei der institutionellen Förderung gesondert ausgewiesen werden (sog. aufgabenbezogene Finanzierung). Dies ermögliche es, staatliche Aufgaben dem Bundes- oder Landesinteresse zuzuordnen.

Demgegenüber sei mit dem pauschalen Hinweis auf die Nutzungsstatistik nicht hinreichend begründet, dass der Finanzierungsschlüssel geändert werden müsse. Auch seien die Nutzungsanteile gewerblicher Unternehmen dem Bund zuzuschlagen. Ferner seien zusätzliche dem Bund zuzurechnende Aspekte zu berücksichtigen, die bis zur gesamtstaatlichen Repräsentation reichten. So sei das Fachinformationszentrum einer der führenden Partner eines internationalen Verbundes. Es trage damit zur internationalen wissenschaftlichen Repräsentanz Deutschlands bei.

Zudem sei zu beachten, dass der Bund mit den Ländern einen Finanzierungsschlüssel vereinbart habe. Er könne diesen nicht einseitig ändern, sondern müsse ein förmliches Verfahren einleiten. Dies könne nur erfolgreich sein, wenn sich Bund und Länder im Vorfeld bereits einig seien. Daher sollte die Frage eines angemessenen Finanzierungsschlüssels anlässlich der Neuausrichtung der einzelnen Geschäftsbereiche des Fachinformationszentrums diskutiert werden.

47.4

Entgegen der Auffassung des Bundesministeriums hat der zu hohe Finanzierungsschlüssel zu vermeidbaren Ausgaben des Bundes geführt. Die geringere institutionelle Förderung aufgrund der höheren Eigenfinanzierungsquote stellt keinen Ausgleich dar. Eine höhere Eigenfinanzierungsquote vermindert den Zuwendungsbedarf insgesamt. Lediglich dieser verbleibende Bedarf ist dann von Bund und Ländern zu decken.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes kann ein sachgerechter Finanzierungsschlüssel auch vereinbart werden, wenn nicht aufgabenbezogen gefördert wird. Für den Online-Service lassen sich die Nutzungsanteile über die Statistik hinreichend genau feststellen. Für die übrigen Bereiche ist sogar von einem höheren Anteil der Landeseinrichtungen auszugehen.

Letztlich kann dies jedoch dahinstehen. Das Bundesministerium hat grundsätzlich anerkannt, dass es notwendig ist, den Finanzierungsschlüssel zu ändern. Es sollte nunmehr schlüssig einen angemessenen Finanzierungsschlüssel oder – im Hinblick auf die angestrebte aufgabenbezogene Finanzierung – zumindest die hierfür anzulegenden Maßstäbe ermitteln. Bisher hat sich das Bundesministerium darauf beschränkt, die vom Bundesrechnungshof angestellten Berechnungen pauschal zu bezweifeln.

Die Nutzungsanteile gewerblicher Unternehmen sind – anders als Aspekte gesamtstaatlicher Repräsentation – nicht dem Bund zuzurechnen. Eine entsprechende Grundlage ist nicht erkennbar. Vielmehr hat die Bundesregierung in ihrem letzten Fachinformationsprogramm hervorgehoben, dass die wissenschaftliche und technische Information zu den originären Aufgaben privater Unternehmen zähle.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, umgehend mit den Ländern über einen angemessenen Finanzierungsschlüssel zu verhandeln. Dabei ist es nicht zwingend erforderlich, sich mit den Ländern zu einigen. Es ist auch möglich, die Vereinbarung zu kündigen. Sollte es innerhalb eines angemessenen Zeitraumes nicht gelingen, sich über einen aus Sicht des Bundes angemessenen Finanzierungsschlüssel zu verständigen, sollte das Bundesministerium die Vereinbarung mit den Ländern kündigen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dies einen zeitlichen Vorlauf von mindestens 18 Monaten voraussetzt.

48 Mängel bei IT-Projekt einer großen Forschungseinrichtung
(Kapitel 3007)

48.0

Eine große Forschungseinrichtung entwickelte für rd. 22 Mio. Euro ein IT-System zur Unterstützung ihrer Verwaltungsprozesse. Die Wirtschaftlichkeit des Systems untersuchte sie nicht zu Beginn des Projektes, sondern erst neun Jahre später bei der Aufnahme des Wirkbetriebes. Die Forschungseinrichtung vergab Aufträge ohne Ausschreibung für rd. 9 Mio. Euro. Durch die fortwährende Beauftragung Dritter machte sie sich in wesentlichen Teilen von diesen abhängig. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung finanzierte rd. ein Drittel der Kosten über Zuwendungen, verzichtete aber auf seine Rechte an den Entwicklungsergebnissen. Die Vielzahl der unterschiedlichen Bewilligungsbedingungen der öffentlichen Auftraggeber der Forschungseinrichtung verursachten vermeidbare Mehraufwendungen beim Einsatz des IT-Systems.

48.1

Eine große Forschungseinrichtung hat zur Unterstützung ihrer Verwaltungsprozesse ein IT-System entwickelt. Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz das IT-Projekt geprüft und festgestellt:

- Die Forschungseinrichtung wies die Wirtschaftlichkeit der realisierten Version erst neun Jahre nach Projektbeginn bei der Aufnahme des Wirkbetriebes nach. Nach den Empfehlungen der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) muss die Wirtschaftlichkeit vor Beginn eines Projektes untersucht werden.
- Die Forschungseinrichtung vergab die Beratung sowie den überwiegenden Teil der Entwicklung, des Systembetriebes und der Anwenderschulung. Bei diesen Aufträgen im Wert von rd. 9 Mio. Euro verzichtete sie auf die vorgeschriebene Ausschreibung.
- Die Forschungseinrichtung band sechs externe Kräfte mehr als sieben Jahre lang ununterbrochen in das Projekt ein und schuf damit ein Abhängigkeitsverhältnis. Der externe Gesamtprojektleiter war sogar seit über 20 Jahren für die Forschungseinrichtung tätig. Sechs der 14 IT-Module wurden ausschließlich durch externes Personal entwickelt und auch später ausschließlich von diesem betreut. Umfang und Dauer des Einsatzes externer Kräfte haben Mehraufwendungen von rd. 3,5 Mio. Euro gegenüber eigenem Personal verursacht.
- Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) leistete Zuwendungen von rd. einem Drittel der Aufwendungen für die Definition der fachlichen Anforderungen sowie die Entwicklung des Systems in Höhe von insgesamt rd. 22 Mio. Euro; es verzichtete jedoch auf anteilige Rechte an den Entwicklungsergebnissen der Forschungseinrichtung.
- Die der Forschungseinrichtung auferlegten Bewilligungsbedingungen verschiedener öffentlicher Auftraggeber wichen von den standardisierten „Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Kostenbasis an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (NKBF 98)“ ab. Nach Aussage der Forschungseinrichtung führte dieses zu vermeidbaren Mehrkosten für die Weiterentwicklung und Nutzung des IT-Systems sowie für die Schulung und Betreuung der Anwender.

48.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Forschungseinrichtung erst nach Inbetriebnahme des IT-Systems die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens untersucht hatte.

Mit dem Verzicht auf die Ausschreibung der externen Leistungen hat die Forschungseinrichtung gegen das Vergaberecht verstoßen und die Gefahr überhöhter Kosten in Kauf genommen.

Umfang und Dauer des Einsatzes externer Kräfte haben nicht nur Mehraufwendungen verursacht, sondern die Forschungseinrichtung auch in einem wichtigen IT-Projekt von Externen abhängig gemacht.

Das Bundesministerium hat nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Chance, das IT-System auch bei anderen Organisationen kostengünstig einzusetzen, nicht gewahrt, da es auf seine Rechte aus der Förderung verzichtete. Ebenso hat es eine mögliche Erlösbeteiligung bei einer wirtschaftlichen Verwertung des IT-Systems gegenüber Dritten nicht berücksichtigt.

Die Bewilligungsbedingungen, die der Forschungseinrichtung auferlegt wurden, haben die Verwaltungskosten erhöht. Das Bundesministerium hätte mit mehr Nachdruck auf die Anwendung der standardisierten Nebenbestimmungen hinwirken müssen.

48.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass die Forschungseinrichtung zukünftig die Empfehlungen der KBSt zu Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen beachten wird. Darüber hinaus habe es auch seine übrigen Zuwendungsempfänger auf ein entsprechendes Vorgehen hingewiesen. Die Forschungseinrichtung habe bereits einen Vorstandsbeschluss gefasst, nachdem sie künftig die Vergabevorschriften beachten will.

Der umfangreiche Einsatz externer Kräfte sei rückblickend nicht zu vermeiden gewesen, weil zum damaligen Zeitpunkt eigenes Personal wegen des Vergütungsgefälles zu privaten IT-Arbeitgebern nicht zu gewinnen gewesen sei. Ohne Externe hätte das Projekt länger gedauert und wäre dadurch teurer geworden. Gleichwohl würde die Forschungseinrichtung sich aber bemühen, den Anteil des internen Projektpersonals zu steigern. Das Know-how könne aber nur allmählich übergehen.

Das Bundesministerium habe auf seine anteiligen Rechte am IT-Projekt verzichtet, da es aufgrund „der besonderen Struktur“ der Forschungseinrichtung eine Übernahme des IT-Systems durch andere Forschungseinrichtungen als wenig wahrscheinlich wertete. Es werde sich aber künftig bei vergleichbaren Vorhaben Verfügungsrechte sichern, wenn dies geboten erscheine.

Ausnahmen von den Nebenbestimmungen für Zuwendungen (NKBF 98) habe das Bundesministerium wegen der Besonderheiten der Forschungseinrichtung für gerechtfertigt gehalten. Eine Vereinheitlichung der Bewilligungsbedingungen könne zwar zu Vereinfachungen für die Forschungseinrichtung führen; es habe jedoch „keine Probleme gegeben, mit den verschiedenen Bewilligungsbedingungen umzugehen“. Eine Vereinheitlichung sei auch nicht im Interesse der Zuwendungsgeber, die in der Lage sein müssten, ihre Bewilligungsbedingungen auf ihre spezifischen Ziele zuzuschneiden. Außerdem sei eine weitere Harmonisierung weder rechtlich noch politisch durchsetzbar.

48.4

Die Aufforderung des Bundesministeriums an seine Zuwendungsempfänger, bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen die für die Bundesverwaltung maßgeblichen Empfehlungen zu beachten, reicht allein nicht aus. Vielmehr sollte das Bundesministerium die tatsächliche Umsetzung der errechneten Einsparungen systematisch überwachen und im Haushaltsaufstellungsverfahren berücksichtigen. Dieses entspricht auch den Vorgaben des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Forschungseinrichtung die Vergabevorschriften künftig beachten und für Daueraufgaben im IT-Bereich mehr eigenes Personal einsetzen will. Das Bundesministerium darf aber nicht hinnehmen, dass der als umfangreich bezeichnete Know-how-Transfer erst mittel- bis langfristig möglich ist. Es muss vielmehr mit Nachdruck darauf hinwirken, dass die starke Abhängigkeit der Forschungseinrichtung von Externen alsbald beendet wird.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte sich das Bundesministerium grundsätzlich Rechte an von Zuwendungsempfängern erstellten IT-Systemen und Chancen auf ihre spätere Verwertung frühzeitig sichern. Gerade bei längeren Projektlaufzeiten und bei der dynamischen Entwicklung der Forschung und der IT ist zu Projektbeginn kaum abzusehen, inwieweit eine spätere Vermarktung an Dritte möglich sein wird.

Um erhebliche, wirtschaftlich nachteilige Folgen der vielen von der Forschungseinrichtung zu beachtenden Bewilligungsbedingungen zu vermeiden, sollte das Bundesministerium die Anwendung der standardisierten Nebenbestimmungen mit Nachdruck verfolgen. Andernfalls würden durch den Verwaltungsmehraufwand auch weiterhin der angewandten Forschung Mittel entzogen.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

49 Abzugsbesteuerung bei Software-Überlassungen
(Kapitel 6001 Titel 012 01)

49.0

Wer Software von ausländischen Unternehmen erwirbt, ist unter bestimmten Umständen verpflichtet, von der vereinbarten Vergütung Abzugssteuer einzubehalten und an die Finanzverwaltung abzuführen. Den Finanzämtern gelingt es nur unzureichend, die nach § 50 a des Einkommensteuergesetzes anfallenden Steuern zu vereinnahmen. Es bieten sich verschiedene Möglichkeiten, dem Mangel abzuhelfen.

49.1

Bestimmte inländische Einkünfte von im Ausland ansässigen Personen unterliegen der so genannten beschränkten Steuerpflicht nach dem Einkommensteuergesetz (EStG). Die Einkommensteuer wird für einige dieser Einkünfte im Wege des Steuerabzuges erhoben. Hierzu zählen auch Einkünfte, „die aus Vergütungen für die Nutzung beweglicher Sachen oder für die Überlassung der Nutzung oder des Rechts auf Nutzung von Rechten, insbesondere von Urheberrechten und gewerblichen Schutzrechten, von gewerblichen, technischen, wissenschaftlichen und ähnlichen Erfahrungen, Kenntnissen und Fertigkeiten, z. B. Plänen, Mustern und Verfahren herrühren …“ (§ 50 a Abs. 4 Nr. 3 EStG).

Wird ausländische Software überlassen, kann der inländische Empfänger unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet sein, Abzugssteuer von zur Zeit 20 % der Vergütungen einzubehalten und an die Finanzverwaltung abzuführen. Der Steuerabzug ist nach § 50 d EStG grundsätzlich ungeachtet etwa entgegenstehender Doppelbesteuerungsabkommen vorzunehmen. Ausländische Hersteller oder Vertreiber der Software können jedoch beim Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) beantragen, sie vom Steuerabzug freizustellen (Freistellungsbescheinigung). Wenn das Doppelbesteuerungsabkommen dem Ansässigkeitsstaat des beschränkt Steuerpflichtigen das alleinige Besteuerungsrecht zuweist, z. B. das Doppelbesteuerungsabkommen mit Großbritannien oder den USA, lässt sich hierdurch ein Steuerabzug in Deutschland vollständig vermeiden. Einige Doppelbesteuerungsabkommen, z. B. mit Japan, Australien oder Kanada, sehen einen geringeren Steuerabzugssatz für derartige Einkünfte vor. In diesem Fall berechtigt die Freistellungsbescheinigung, einen niedrigeren Steuerabzugssatz von meistens 5 % bis 15 % anzuwenden. Bis zum 1. Januar 2002 konnte das Bundesamt Freistellungsbescheinigungen auch rückwirkend erteilen. Dies ist seither nicht mehr zulässig.

Spiegelbildlich zur inländischen Besteuerung kann der ausländische Empfänger deutscher Software in seinem Ansässigkeitsstaat verpflichtet sein, von der Vergütung für den deutschen Hersteller oder Vertreiber Abzugssteuer zugunsten des ausländischen Staates einzubehalten und abzuführen. Diese ausländische Steuer ist unter bestimmten Umständen bei der inländischen Besteuerung des deutschen Softwareunternehmens zu berücksichtigen.

49.2

Ausländische Hersteller oder Vertreiber überlassen im Inland auf einem wachsenden Markt Software gegen Entgelt. Den Bundesrechnungshof hat dies veranlasst, zu untersuchen, ob und inwieweit die Finanzverwaltung für

solche Software-Überlassungen Abzugssteuer erhebt. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass von den Entgelten nur sehr selten eine Abzugssteuer einbehalten und an das zuständige Finanzamt abgeführt wurde. In vielen Einfuhrfällen dürfte aber, auch wegen fehlender Freistellungsbescheinigungen, eine Pflicht zum Steuerabzug bestanden haben.

Der vorgeschriebene Steuerabzug unterblieb insbesondere aus zwei Gründen: Die Finanzämter erkannten nicht, dass Software entgeltlich überlassen worden war. Zudem mangelte es den Steuerpflichtigen, den Angehörigen der steuerberatenden Berufe und den zuständigen Bediensteten der Finanzämter an Rechtskenntnissen. Die Bediensteten der Finanzverwaltung können die tatsächlichen Umstände einer Software-Überlassung nur mit hohem Aufwand ermitteln. Regelmäßig können die entsprechenden Unterlagen (Verträge) nur im Rahmen einer Außenprüfung erhoben werden.

Zudem ist nicht eindeutig geregelt, wie derartige Fallgestaltungen steuerlich zutreffend und einheitlich zu würdigen sind. Die hierzu ergangenen erläuternden Verwaltungsvorschriften sind lückenhaft. Die Auffassungen im Schrifttum sind uneinheitlich. Den Angehörigen der Finanzverwaltung ist es bei den vielfältigen Fallgestaltungen daher kaum möglich, einen ordnungsgemäßen und einheitlichen Gesetzesvollzug zu gewährleisten.

49.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) empfohlen, die steuerliche Behandlung von Software-Überlassungen in einem Schreiben einheitlich und umfassend zu erläutern. Es sollte darauf hinwirken, dass einschlägige Sachverhalte verstärkt durch Außenprüfungen aufgeklärt werden. Die Finanzämter sollten in die Lage versetzt werden, die steuerlich erheblichen Tatbestände grenzüberschreitender Software-Überlassung vollständig zu erkennen und zutreffend zu würdigen.

Das Bundesministerium sollte außerdem prüfen, ob sich deren Besteuerung in den deutschen Doppelbesteuerungsabkommen einheitlich regeln lässt. Zahlreiche schwierige Sachverhaltsermittlungen und Rechtsstreitigkeiten könnten durch eine einheitliche Regelung auch dahin gehend vermieden werden, dass die Vertragsstaaten in diesen Fällen gegenseitig auf einen Steuerabzug verzichteten.

49.4

Das Bundesministerium hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich zugestimmt. Ihm lägen darüber hinaus keine wesentlichen Erkenntnisse über Fälle grenzüberschreitender Software-Überlassung vor.

Dies dürfe allerdings nicht als Indiz für erhebliche Steuerausfälle gewertet werden. Zum einen hätten die OECD-Mitgliedstaaten zwischenzeitlich die Besteuerungsrechte in diesem Bereich neu abgegrenzt. Wird Software zur eigenen Anwendung überlassen, läge danach regelmäßig keine steuerlich erhebliche Übertragung eines Urheberrechts oder eines Rechtes, ein Urheberrecht zu nutzen, vor. Für eine Abzugsbesteuerung bestünde daher in vielen Fällen kein Anlass mehr. Zum anderen wichen ausländische Softwareunternehmen einer Abzugsbesteuerung zunehmend aus. Sie siedeln die für den deutschen Vertrieb eingeschalteten Gesellschaften in Staaten an, deren Doppelbesteuerungsabkommen mit Deutschland eine Abzugssteuer für Software-Überlassungen nicht vorsähen. Die grenzüberschreitenden Software-Überlassungen seien daher aus steuerlicher Sicht eher unbedeutend. Auf einen Steuerabzug für Software-Überlassungen in Doppelbesteuerungsabkommen zu verzichten, wirke sich kaum aus. Ein allgemeiner Verzicht komme auch deshalb nicht in Betracht, weil erfahrungsgemäß insbesondere Entwicklungsländer auf einem Steuerabzug beharrten. Ziel könne daher nur ein möglichst niedriger Steuersatz sein.

Das Bundesministerium räumt jedoch ein, dass die grenzüberschreitenden Sachverhalte für die Finanzämter zunehmend wichtiger werden könnten. Ursächlich hierfür sei die Änderung des § 50 d EStG. Seit dem 1. Januar 2002 sei es dem Bundesamt nicht mehr möglich, rückwirkende Freistellungsbescheinigungen zu erteilen. Damit müssten sich die Finanzämter zwangsläufig mit mehr einschlägigen Fällen auseinander setzen, wenn sich die Unternehmen nicht rechtzeitig um eine entsprechende Bescheinigung bemühten. Aus diesem Grunde beabsichtige es, diese Fallgestaltungen umfassend in einem Schreiben darzustellen und zu veröffentlichen.

49.5

Der Bundesrechnungshof sieht dies als einen Schritt in die richtige Richtung. Damit könnte das Bundesministerium eine ordnungsgemäße und einheitliche Besteuerung fördern. Gleichzeitig könnte das allen Betroffenen (Steuerpflichtigen, Angehörigen der steuerberatenden Berufe und Bediensteten der Finanzämter) die Arbeit in diesem Steuerrechtsgebiet erleichtern. Erst wenn ein entsprechendes Wissen allgemein verfügbar ist und angewendet wird, lassen sich der tatsächliche Umfang und die finanzielle Bedeutung grenzüberschreitender Software-Überlassungen für das deutsche Steueraufkommen zuverlässiger abschätzen. Zur Zeit hängt die Besteuerung der Software-Überlassungen mehr oder minder von Zufällen ab. Dieser Bereich wird daher nicht der Absicht des Gesetzgebers entsprechend besteuert.

Trotz des angekündigten Schreibens besteht auch weiterhin die Gefahr, dass den Finanzämtern steuerpflichtige grenzüberschreitende Software-Überlassungen nur lückenhaft bekannt werden. Dies gilt z. B. für alle Unternehmen, die nicht regelmäßig einer Außenprüfung unterliegen. Das Bundesministerium sollte daher erneut prüfen, ob es zweckmäßiger ist, gegenseitig auf einen Steuerabzug für grenzüberschreitende Software-Überlassungen zu verzichten. Dabei ist es nicht entscheidend, dass sich dieses Ziel, etwa in Abkommen mit Entwicklungsländern, nicht immer erreichen lässt. Erfahrungsgemäß sind es hauptsächlich Hersteller und Vertreiber aus Industrieländern, z. B. aus Japan oder Kanada, die grenzüberschreitend

Software überlassen. Ein gegenseitiger Verzicht auf Abzugssteuer hätte folgende Vorteile:

- Die wechselseitig beteiligten in- und ausländischen Unternehmen am Handel mit Software würden steuerlich gleichmäßig behandelt.
- Zahlreiche Problemfälle der Abgrenzung verschiedener Software-Arten (System-, Individual- oder Standardsoftware) ließen sich vermeiden.
- Inländische Empfänger ausländischer Software müssten die oftmals schwierigen rechtlichen und technischen Fragen im Zusammenhang mit der Abzugsbesteuerung nicht mehr prüfen. Sie würden zudem von einem nicht unerheblichen Haftungsrisiko befreit.
- Inländische Software-Exporteure wären keinem ausländischen Steuerabzug mehr unterworfen.
- Die deutsche Finanzverwaltung könnte auf die aufwendige – zulasten des inländischen Steueraufkommens gehende – Berücksichtigung ausländischer Abzugssteuer bei der Besteuerung inländischer Software-Exporteure verzichten.

Diese Vorteile dürften im Ergebnis etwaige Ausfälle an – derzeit nur zufällig erhobener – Abzugssteuer vertretbar erscheinen lassen. Insgesamt würde ein entsprechender Verzicht das Verfahren vereinfachen. Er würde auch zu mehr Steuergerechtigkeit beitragen.

50 Unzureichende Besteuerung im Rotlichtmilieu
(Kapitel 6001 Titel 012 01, 015 01 und 044 02)

50.0

Die Umsätze und Einkünfte aus Prostitution, Zuhälterei sowie aus dem Betrieb von Bordellen und vergleichbaren Einrichtungen sind steuerpflichtig. Den Finanzbehörden gelingt es jedoch bis auf wenige Ausnahmen nicht, die in Deutschland tätigen Prostituierten und Zuhälter steuerlich zu erfassen und zu besteuern. Die Umsätze und Gewinne der Betreiberinnen und Betreiber von Bordellen und bordellartigen Betrieben werden nicht oder nur unvollständig besteuert.

Der Bundesrechnungshof schätzt die dadurch bedingten Steuerausfälle auf mehr als 2 Mrd. Euro jährlich.

50.1 Vorbemerkung

Das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz) vom 20. Dezember 2001 veranlasste den Bundesrechnungshof, die Besteuerung der Prostituierten, der Zuhälter sowie der Betreiberinnen und Betreiber von Bordellen und bordellartigen Betrieben zu prüfen.

50.2 Rechtslage

Für die Steuerpflicht ist es unerheblich, ob ein Verhalten, das den Tatbestand eines Steuergesetzes erfüllt, gegen ein gesetzliches Verbot oder gegen die guten Sitten verstößt. Deshalb sind auch Umsätze und Einkünfte aus Prostitution, Zuhälterei sowie aus dem Betrieb von Bordellen und vergleichbaren Einrichtungen zu besteuern. Die Beteiligten sind mit ihren Umsätzen und Einkünften in folgender Weise steuerpflichtig:

Prostituierte

Prostituierte beziehen Einnahmen, die als Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit (Arbeitnehmereinkünfte) oder als sonstige Einkünfte im Sinne des § 22 Nr. 3 Einkommensteuergesetz (EStG) der Einkommensteuer unterliegen, je nach dem, ob sie als Arbeitnehmerinnen oder selbstständig tätig sind. Im zweiten Fall sind die Einnahmen zugleich umsatzsteuerpflichtig, sofern eine bestimmte Umsatzhöhe überschritten ist. Die Rechtsprechung beurteilt die Einkünfte der selbstständigen Prostituierten bisher nicht als gewerblich. Eine Gewerbesteuerpflicht besteht daher nicht.

Zuhälter

Zuhälter sind einkommensteuerpflichtig mit Einkünften aus Gewerbebetrieb oder mit sonstigen Einkünften im Sinne des § 22 Nr. 3 EStG. Welche Einkunftsart einschlägig ist, hängt davon ab, in welcher Weise sie am Dirnenlohn teilhaben. Bei Einkünften aus Gewerbebetrieb sind diese zusätzlich gewerbesteuerpflichtig. Die Umsätze der Zuhälter unterliegen der Umsatzsteuer, wenn eine bestimmte Umsatzhöhe überschritten wird.

Bordelle und bordellartige Betriebe

Die Betreiberinnen und Betreiber eines Bordells oder eines bordellartigen Betriebes erzielen Einnahmen, die als Einkünfte aus Gewerbebetrieb einkommensteuerpflichtig sind. Betreibt eine Kapitalgesellschaft derartige Geschäfte, sind die Einkünfte körperschaftsteuerpflichtig. Die Einkünfte sind zudem jeweils gewerbesteuerpflichtig. Die Umsatzsteuerpflicht greift, sobald eine bestimmte Umsatzhöhe überschritten ist.

Wer Prostituierten lediglich Wohnraum vermietet, ohne durch weitere (Neben-)Leistungen deren Tätigkeit zu fördern, ist mit den Mieteinnahmen als Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung einkommensteuerpflichtig.

Betreiber als Arbeitgeber

Soweit Betreiberinnen und Betreiber eines Bordells oder eines bordellartigen Betriebes im Sinne des Steuerrechts Arbeitgeber einer oder mehrerer Prostituierten sind, müssen sie Lohnsteuer einbehalten und an das Finanzamt abführen. Das gilt vergleichbar für Zuhälter.

50.3 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

50.3.1 Allgemeines

Prostitution ist auch in Deutschland verbreitet. In der Begründung zum Prostitutionsgesetz wird darauf hingewiesen, dass etwa 400 000 überwiegend weibliche Personen

ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise durch Prostitution verdienen. Mehr als die Hälfte davon sind Ausländerinnen. Die meisten Prostituierten sollen an Zuhälter gebunden sein. Der erzielte Umsatz wird auf mehr als 6 Mrd. Euro jährlich geschätzt. Die Prostitution wird überwiegend in Bordellen und bordellartigen Betrieben, im Übrigen auf dem Straßenstrich und im Rahmen von Call-, Begleit- oder Escortdiensten ausgeübt.

50.3.2 Besteuerung der Prostituierten

Den Finanzämtern gelang es nur in Ausnahmefällen, selbstständig tätige Prostituierte steuerlich mit Namen und Anschrift zu erfassen. Ein Grund dafür ist, dass die Prostituierten häufig ihren Arbeitsort wechseln oder nur kurzfristig bei Großveranstaltungen oder Messen eingesetzt werden. Wurde ausnahmsweise eine Prostituierte aktenkundig und gar zur Einkommensteuer und Umsatzsteuer veranlagt, so scheiterte regelmäßig die anschließende Steuererhebung und -vollstreckung.

Hauptsächlich in Nordrhein-Westfalen und im Bereich der Oberfinanzdirektion Stuttgart versuchten die Finanzbehörden, mithilfe der Betreiberinnen und Betreiber von Bordellen und bordellartigen Betrieben Prostituierte pauschaliert zu besteuern (sog. Düsseldorfer Verfahren). Diese Betriebe führten Steuerbeträge bis zu 25 Euro täglich für jede dort selbstständig tätige Prostituierte an das Finanzamt ab, um angedrohte Steuerfahndungsmaßnahmen während der Öffnungszeiten der Betriebe abzuwenden. Es nahmen jedoch nicht alle Betriebe an dem Verfahren teil. Die Betriebe, die keine Pauschalsteuer für ihre Prostituierten abführten, begründeten dies mit der fehlenden Rechtsgrundlage für das Verfahren und mit Wettbewerbsverzerrungen.

Einzelne Finanzämter versuchten, Betreiberinnen oder Betreiber bordellartiger Betriebe als Arbeitgeber und die dort beschäftigten Prostituierten als Arbeitnehmerinnen zu behandeln. Der Versuch eines Münchner Finanzamts, Prostituierte nach aufwendigen Ermittlungen von Steuerfahndung und Kriminalpolizei als Arbeitnehmerinnen in bordellartigen Betrieben der Lohnsteuer zu unterwerfen, endete vorerst mit Haftungsbescheiden gegen die Arbeitgeber. Sämtliche Bescheide sind allerdings mit Rechtsmitteln angefochten.

Insgesamt dürften weniger als 1 % der im Inland tätigen Prostituierten steuerlich erfasst sein. Kennzeichnend für die Resignation der Finanzverwaltung war die Weisung eines Landesfinanzministeriums an die Finanzämter: „ … In Anbetracht der kritischen Personallage bei den Finanzämtern bitte ich, künftig nur noch Fällen nachzugehen, in denen der voraussichtlich zu erzielende Erfolg in einem angemessenen Verhältnis zu der aufzuwendenden Verwaltungsarbeit steht.“

50.3.3 Besteuerung der Zuhälter

Noch seltener als Prostituierte wurden Zuhälter steuerlich erfasst. In den wenigen vom Bundesrechnungshof gefundenen Fällen hatte das betroffene Finanzamt Zuhälter erst zur Einkommen- und Umsatzsteuer veranlagen können, nachdem sie durch die Steuerfahndung aufgegriffen oder durch die Kriminalpolizei ermittelt wurden. Mangels vollstreckbaren Vermögens gelang es jedoch regelmäßig nicht, die festgesetzten Steuern zu vereinnahmen. Die üblichen Statussymbole der Zuhälter, die teuren Kraftfahrzeuge, waren auf andere Personen zugelassen.

50.3.4 Besteuerung der Bordelle

Die Betreiberinnen und Betreiber von Großbordellen (sog. Laufhäuser oder Eros-Center) waren dagegen in der Regel steuerlich erfasst. Allerdings versuchten diese Steuerpflichtigen oft hartnäckig, ihre Einnahmen in beträchtlichem Umfang zu verbergen und Löhne ganz oder teilweise verdeckt zu zahlen. In den wenigen Fällen, in denen die Finanzämter Betriebsprüfungen bei den Betreiberinnen und Betreibern von Großbordellen vornahmen, wurden gleichwohl keine nennenswerten steuerlichen Mehrergebnisse erzielt.

Außerdem besteuerten die Finanzämter die Einkünfte und Umsätze dieser Personen uneinheitlich. Einige Finanzämter beurteilten die Zimmervermietung an Prostituierte in Bordellen als Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie als umsatzsteuerfreie Wohnraumvermietungen. Tatsächlich handelte es sich einkommensteuerrechtlich um Einkünfte aus Gewerbebetrieb und um umsatzsteuerpflichtige Umsätze.

50.3.5 Besteuerung der bordellartigen Betriebe

Betreiberinnen und Betreiber bordellartiger Betriebe, z. B. von Clubs, Bars, Massagesalons, Erotik-Cafés und Anbahnungsgaststätten, wurden steuerlich wiederum nur äußerst lückenhaft erfasst. Dieser Betreiberkreis meldete sich oft nicht bei den Gewerbeämtern an. Viele Gemeinden neigen trotz des Prostitutionsgesetzes dazu, die Erlaubnis zum Betrieb einer Gaststätte nach der fortbestehenden einschlägigen Vorschrift des Gaststättengesetzes zu entziehen, wenn ihnen bekannt wird, dass dort Prostitution ausgeübt wird. Ohne Gewerbeanmeldung erfuhren auch die Finanzämter regelmäßig nichts von derartigen Betrieben. Obwohl bordellartige Betriebe üblicherweise in der Presse und im Internet werben, fand der Bundesrechnungshof bei seinen Erhebungen kein Finanzamt, das systematisch solche Anzeigen und Internetauftritte zu steuerlichen Zwecken auswertete.

Die Betreiberinnen und Betreiber derartiger Etablissements waren regelmäßig an den Dirnenlöhnen beteiligt. Gegenüber den Behörden bezeichneten sie ihren Anteil als Zimmermiete bzw. Clubeintrittsgeld der Prostituierten oder trennten den Barbetrieb dem Schein nach von der Prostitutionsausübung. Dadurch wollten sie Verstöße gegen strafrechtliche und gewerberechtliche Bestimmungen vermeiden.

In vielen Fällen boten die Betreiberinnen und Betreiber bordellartiger Betriebe ihren Kunden ein Bündel von Leistungen an, das auch die Dienste der Prostituierten umfasste. Einige Finanzämter rechneten ihnen deshalb nach Außenprüfungen die gesamten Dirnenlöhne als Betriebseinnahmen und Umsätze zu, andere Finanzämter dagegen lediglich die Betreiberanteile an den Dirnenlöhnen.

Den Finanzämtern gelang es nur eingeschränkt, die steuerlich erfassten Betreiberinnen und Betreiber bordellartiger Betriebe zutreffend zu besteuern. Die meisten dieser Steuerpflichtigen erfüllten ihre steuerlichen Verpflichtungen kaum oder überhaupt nicht. In vielen Fällen mussten die Besteuerungsgrundlagen geschätzt werden. Mit dem Rotlichtmilieu vertraute Fachleute vermuten, dass allenfalls 50 % bis 70 % der tatsächlich erzielten Einnahmen aus bordellartigen Betrieben erklärt werden. Häufig gelang es nicht, die Steuerrückstände beizutreiben. Viele Betriebe wurden schon nach kurzer Zeit wieder abgemeldet oder veräußert. Die tatsächlichen Betreiberinnen und Betreiber meldeten derartige Betriebe oft auf den Namen von Strohleuten an.

50.3.6 Besteuerung der Wohnungsprostitution

Weit verbreitet ist die Prostitution auch in angemieteten Wohnungen (sog. Model- oder Terminwohnungen). Dabei geht eine einzelne Prostituierte nur selten eigenständig in ihrer oder einer gesondert angemieteten Wohnung der Prostitution nach. Zumeist organisieren Zuhälter die Wohnungsprostitution. Bis auf wenige Ausnahmen erfassten die Finanzämter weder Zuhälter noch Prostituierte im Bereich der Wohnungsprostitution steuerlich. Sie werteten Anzeigen und Internetangebote nicht aus. Die Vermieterinnen und Vermieter der Model- oder Terminwohnungen kassierten für diese bis zum Dreifachen der ortsüblichen Miete. Dabei vereinbarten sie in förmlichen Mietverträgen oft nur ortsübliche Mieten, während sie die Mehrbeträge in bar vereinnahmten und regelmäßig nicht versteuerten.

50.3.7 Besteuerung der Call-, Begleit- oder Escortdienste

Call-, Begleit- oder Escortdienste bieten Prostituierte zur Begleitung und zu Hotel- und Hausbesuchen an. Der Anbieterkreis derartiger Dienste nutzt zur Geschäftsanbahnung überwiegend Telefon- und Handygeräte. Obwohl für diese Dienste in Anzeigen, im Internet und durch Handzettel an Hotel-Rezeptionen geworben wird, ermittelten die Finanzämter derartige Betriebe nicht. Bis auf wenige Ausnahmen werden deshalb weder der Anbieterkreis derartiger Dienste noch die dort tätigen Prostituierten steuerlich erfasst.

50.3.8 Zusammenarbeit der Finanzbehörden mit anderen Behörden

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes verfügt die Kriminalpolizei über die umfangreichsten Daten aus dem Bereich der Prostitution. Diese Daten können auch steuerlich von Nutzen sein. Gleichwohl arbeiteten Kriminalpolizei und Finanzämter zumeist nicht systematisch zusammen. Eine erfolgreiche Zusammenarbeit in Einzelfällen beruhte durchweg auf persönlichen Kontakten der Bediensteten der verschiedenen Behörden. Auch die gesetzliche Anzeigepflicht erbrachte kein systematisches Zusammenwirken. Nach der Abgabenordnung sind die Ordnungsbehörden der Gemeinden, die Staatsanwaltschaften und die Polizeidienststellen gehalten, den Finanzbehörden dienstlich erfahrene Tatsachen mitzuteilen, die den Verdacht einer Steuerstraftat begründen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Behörden in auffällig unterschiedlichem Umfang der Anzeigepflicht nachkamen. Teilweise war diesen eine solche Pflicht nicht bekannt. Zum Teil legten sie die Vorschrift so eng aus, dass die Finanzämter keine Hinweise auf steuerlich erhebliche Tatsachen bekamen.

50.3.9 Steuerausfälle

Die nur ansatzweise Verfolgung der Steueransprüche des Fiskus gegenüber Prostituierten verursacht bei geschätzten Einnahmen/Umsätzen aus diesem Bereich in Höhe von mehr als 6 Mrd. Euro jährlich

- Ausfälle an Umsatzsteuer von knapp 1 Mrd. Euro jährlich und
- Ausfälle an Ertragsteuern (Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag zur Einkommensteuer) von schätzungsweise mehr als 1 Mrd. Euro jährlich.

Hinzu kommen erhebliche nicht genau bezifferbare Steuerausfälle (Umsatzsteuer, Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag, Gewerbesteuer) wegen der Nichtbesteuerung der Zuhälter sowie der unzureichenden Besteuerung der Bordelle und bordellartigen Betriebe.

50.4 Würdigung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

50.4.1 Unzureichende Besteuerung im Rotlichtmilieu

Personen aus dem Rotlichtmilieu leisten einen erheblich höheren Widerstand gegen eine Besteuerung als durchschnittliche Steuerpflichtige. Es ist daher unwahrscheinlich, dass es den Finanzbehörden mit ihrer derzeitigen Sach- und Personalausstattung gelingt, die aufgezeigten Steuerausfälle vollständig zu vermeiden. Allerdings ist es gesetzlich geboten, die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Die Finanzbehörden müssen daher alle Möglichkeiten ausschöpfen, um die Steuerausfälle wesentlich zu mindern. Es kann nicht hingenommen werden, dass ein ganzer Wirtschaftsbereich entweder so gut wie keine Steuern entrichtet (Prostituierte, Zuhälter) oder nur äußerst unzureichend besteuert wird (Bordelle, bordellartige Betriebe). Die nachstehend empfohlenen Maßnahmen sollen abgestellt auf die unterschiedlichen Personengruppen dazu führen, deren Besteuerung zu verbessern.

50.4.2 Vorschläge zur Besteuerung der Prostituierten

Die Erwerbstätigkeit der Prostituierten ist durch häufige Ortswechsel und Unstetigkeit geprägt. Deshalb erweist sich das übliche Besteuerungsverfahren der Einzelveranlagung

zur Einkommensteuer und Umsatzsteuer in der Regel als nicht angemessen und erfolglos. Stattdessen empfiehlt sich ein pauschaliertes Besteuerungsverfahren, indem die Betreiberinnen und Betreiber von Bordellen, bordellartigen Betrieben, Model- oder Terminwohnungen sowie von Call-, Begleit- und Escortdiensten als Haftende oder als Steuerschuldner eine pauschale Steuer mit Abgeltungswirkung für die in ihren Betrieben selbstständig tätigen Prostituierten abführen. Um eine dauerhafte Besteuerung zu gewährleisten, muss das Verfahren rechtlich abgesichert und mithilfe der Außendienste einschließlich der Steuerfahndungsdienste bundeseinheitlich durchgesetzt werden.

50.4.3 Vorschläge zur Besteuerung der Zuhälter

Die gegebene Sach- und Rechtslage hindert die Finanzbehörden daran, Zuhälter auch nur annähernd vollständig zu besteuern. Die Schwäche der Finanzbehörden ist umso bedauerlicher, als Zuhälter erhebliche Teile der Prostitutionserlöse abschöpfen und verbrauchen. Die Finanzbehörden sollten deshalb verstärkt mit anderen Behörden, z. B. Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft, zusammenarbeiten. Soweit diese Zuhälterei aufdecken, sollten den Finanzämtern die entsprechenden steuerlich erheblichen Tatbestände regelmäßig mitgeteilt und steuerlich von diesen verwertet werden.

50.4.4 Vorschläge zur Besteuerung der Bordelle

Die Finanzbehörden sollten schwerpunktmäßig überprüfen, ob die Einnahmen und Umsätze sowie die gezahlten Löhne vollständig erklärt werden. Dies wird nur gelingen, wenn auch hier die Außenprüfungsdienste einschließlich Steuerfahndungsdienste verstärkt und wiederholt eingesetzt werden. Die obersten Finanzbehörden der Länder sollten dafür sorgen, dass die Einnahmen aus der Zimmervermietung an Prostituierte in Bordellen ertragsteuerlich stets den Einkünften aus Gewerbebetrieb zugerechnet und umsatzsteuerlich stets als steuerpflichtige Umsätze zum allgemeinen Steuersatz behandelt werden.

50.4.5 Vorschläge zur Besteuerung bordellartiger Betriebe

Der Bundesrechnungshof schlägt vor, dass sich die Finanzämter zunächst bemühen, die Betreiberinnen und Betreiber bordellartiger Betriebe einschließlich der Betreiber im Bereich der Wohnungsprostitution sowie der Call-, Begleit- und Escortdienste möglichst vollständig steuerlich zu erfassen. Dazu sollten die Anzeigen solcher Betriebe in der Presse und im Internet ausgewertet sowie der Datenaustausch mit der Kriminalpolizei und den Ordnungsämtern verstärkt werden. Nur so lassen sich angesichts des steigenden Angebots solcher Vergnügungsbetriebe die Besteuerungslücken verringern. Anschließend sind die Höhe der Umsätze und Einkünfte zu überprüfen. Darüber hinaus sollte bundeseinheitlich geregelt werden, in welchen Fällen die Dirnenlöhne der in bordellartigen Betrieben tätigen Prostituierten ertragsteuerlich den Betriebseinnahmen und umsatzsteuerlich den Umsätzen der Betreiber zuzurechnen sind.

50.4.6 Vorschläge für eine verbesserte Zusammenarbeit mit Behörden

Die Finanzbehörden arbeiten derzeit nicht ausreichend mit anderen Behörden wie Kriminalpolizei, Staatsanwaltschaft und kommunalen Behörden zusammen, die sich mit dem Rotlichtmilieu beschäftigen. Es gelingt ihnen deshalb nicht, die Steueransprüche in diesem Bereich nachhaltig durchzusetzen. Daher sollte die Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden, insbesondere der Informationsaustausch spürbar verbessert werden. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) sollte prüfen, ob und wie die genannten Behörden wirksam angehalten werden können, den Finanzbehörden die steuererheblichen Erkenntnisse mitzuteilen. Vor allem die Steuerfahndungsstellen sollten in geeigneter Weise dazu veranlasst werden, insbesondere mit der Kriminalpolizei stetig und nachhaltig zusammenzuarbeiten.

50.4.7 Sicherstellung von Vermögen

Das Finanzamt kann einen Arrest in das bewegliche oder unbewegliche Vermögen anordnen, wenn zu befürchten ist, dass eine Steuerforderung andernfalls nicht oder nur wesentlich erschwert beigetrieben werden kann. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist es gerade im Rotlichtmilieu üblich, Vermögensgegenstände dem Zugriff des Fiskus zu entziehen, wenn die Beteiligten mit Steuernachforderungen rechnen müssen. Damit Steuern nicht nur festgesetzt, sondern auch beigetrieben werden können, sollten die Steuerfahndungsstellen stets darauf achten, bei Durchsuchungen im Rotlichtmilieu verwertbares Vermögen sicherzustellen.

50.4.8 Erforderliche Angleichung von Rechtsvorschriften

Die Arbeit der Finanzbehörden würde wesentlich erleichtert, wenn die Betreiberinnen oder Betreiber von Bordellen oder bordellartigen Betrieben sich nicht aus außersteuerlichen Erwägungen genötigt fühlten, Erwerbseinkommen und Umsätze aus Prostitution zu verschleiern. Das Prostitutionsgesetz, das nur Teilbereiche der Prostitutionsausübung regelt, hat hieran nichts geändert. Das Bundesministerium sollte sich dafür einsetzen, dass die verschiedenen Vorschriften, die die Prostitutionsausübung regeln oder berühren, aufeinander abgestimmt werden. Dies könnte auch zu einer verbesserten Besteuerung beitragen.

50.5 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes keine eigenen Erkenntnisse. Es hat von einer Stellungnahme abgesehen. Die Erörterung der Angelegenheit mit den obersten Finanzbehörden der Länder, die das Bundesministerium in die Wege geleitet hat, ist noch nicht abgeschlossen.

51 Vermeidbare Einnahmeausfälle bei der Versicherungsteuer
(Kapitel 6001 Titel 036 02)

51.0

Das Bundesministerium der Finanzen übt seine Aufsicht bei der von den Ländern verwalteten Versicherungsteuer nicht hinreichend aus. Durch Mängel insbesondere bei der Steuerprüfung sowie fehlerhafte Erlasse der Länder ist die Rechtzeitigkeit, Vollständigkeit, Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht gewährleistet. Dem Bund entstehen erhebliche Einnahmeausfälle. Die ungleiche Behandlung der Marktbeteiligten verzerrt zudem den Wettbewerb.

51.1 Vorbemerkungen

Der Versicherungsteuer kommt für den Bundeshaushalt große Bedeutung zu. Für das Jahr 2003 werden Einnahmen in Höhe von 8,4 Mrd. Euro erwartet. Im Rahmen der Auftragsverwaltung für den Bund setzen die Länder die Versicherungsteuer fest, erheben sie und führen sie vollständig an den Bund ab. Der jeweilige Innen- und Außendienst in den Landesverwaltungen ist regelmäßig zugleich für die Versicherung- und die Feuerschutzsteuer (Ertragshoheit bei den Ländern) zuständig.

Die Versicherungsteuer war schon früher Gegenstand von Prüfungen des Bundesrechnungshofes sowie einer Bemerkung im Jahre 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 56). Bereits diese Prüfungen offenbarten schwerwiegende Mängel, welche zu Steuerausfällen in dreistelliger Millionenhöhe, einer ungleichmäßigen Besteuerung und Wettbewerbsverzerrungen führten. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) erkannte die bestehenden Defizite grundsätzlich an und hat zwischenzeitlich zahlreiche Maßnahmen zur Mängelbeseitigung eingeleitet. Dennoch zeigen die aktuellen Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Geschäftsbereich des Bundesministeriums und in den Ländern, insbesondere Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen, erneut erheblichen Handlungsbedarf.

51.2 Aktuelle Feststellungen des Bundesrechnungshofes

51.2.1 Feststellungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums

Das Bundesministerium ließ eine personelle Unterbesetzung der Versicherungsteuer-Außenprüfung, aber auch des Innendienstes unbeanstandet. Bis heute fehlen belastbare Angaben für die Feststellung des Personalbedarfs. Den Personalbedarfsberechnungen liegen immer noch unzureichende Zeitwerte für die Prüfung im Bereich der Versicherung- und Feuerschutzsteuer zugrunde.

Auch im Bundesministerium mangelt es an einer sachgerechten Personalausstattung für die Rechts- und Fachaufsicht. Das Bundesministerium machte von seinen Mitwirkungsrechten lediglich in geringem Umfang Gebrauch. Im Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) waren Prüfer des betreffenden Referates nur zeitweise für die Beteiligung an Versicherungsteuer-Außenprüfungen eingesetzt.

51.2.2 Feststellungen in den Ländern

51.2.2.1 Bayern

Im Zuständigkeitsbereich der bayerischen Finanzämter fiel im Jahre 2001 rd. ein Drittel des Gesamtaufkommens der Versicherungsteuer an. Den Großteil davon bearbeiteten die Finanzämter im Bezirk der Oberfinanzdirektion (OFD) München.

Die Verwaltung der Versicherungsteuer ist in Bayern und hier insbesondere im Bezirk der OFD München personell unterbesetzt. Anhaltspunkte hierfür bietet ein Vergleich des Personaleinsatzes zwischen dem Bezirk der OFD München und Niedersachsen für das Kalenderjahr 2001. Danach ergibt sich bei überschlägiger Schätzung, dass im Außendienst der OFD München nur rd. ein Fünftel des Personals vorhanden ist, das nach den Maßstäben Niedersachsens erforderlich wäre. Niedersachsen hatte aufgrund der im Jahre 2001 veröffentlichten Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes das Personal aufgestockt. Die OFD Nürnberg setzt im Vergleich zu Hamburg, das ein nahezu identisches Steueraufkommen aufweist, im Innen- und Außendienst nur rd. ein Drittel des Personals ein.

Im Bezirk der OFD Nürnberg führten die Prüfungen bei den Großbetrieben zu keinem oder nur zu einem sehr geringen Mehrergebnis an Versicherungsteuer. Mehrergebnisse an Feuerschutzsteuer wurden nicht erzielt. Dagegen betrugen die Mehrergebnisse des einzigen Prüfers der OFD München für alle geprüften Großbetriebe zusammen rd. 3 Mio. Euro Versicherungsteuer und 750 000 Euro Feuerschutzsteuer pro Jahr.

Die Steuerausfälle an Versicherung- und Feuerschutzsteuer in Bayern betragen dennoch mehrere Millionen Euro pro Jahr. Hinzu kommen die Zinsnachteile, die im Wesentlichen aus diesen Steuerausfällen sowie aus der zeitverzögerten Abwicklung der laufenden Prüfungsvorhaben herrühren.

Im Bezirk der OFD München verjährten spätestens nach Ablauf des Jahres 2001 bei rd. 45 % aller Großbetriebe noch nicht geprüfte Zeiträume und damit mögliche Steuerforderungen. Mittel- und Kleinbetriebe wurden aufgrund des geringen Personaleinsatzes nur in sehr geringem Umfang geprüft. Kleinstbetriebe unterlagen keiner Prüfung.

51.2.2.2 Nordrhein-Westfalen

Die nordrhein-westfälischen Finanzämter verwalteten im Jahre 2001 rd. 30 % des Aufkommens an Versicherungsteuer in Deutschland. Aufgrund der dezentralen Organisationsform bei der Außenprüfung hat das Landesfinanzministerium keinen Überblick über den Personalbedarf

und -einsatz in diesem Bereich. Gleiches gilt teilweise auch für die Bearbeitungslage bei den Prüfungen.

Bei rd. 44 % der geprüften Großbetriebe wurden keine Mehrergebnisse an Versicherung- und Feuerschutzsteuer erzielt. Bei mehr als zwei Dritteln der Großbetriebe drohte nach Ablauf des Jahres 2001 die Verjährung von möglichen Steuerforderungen oder sie war bereits eingetreten. Die Mehrergebnisse an Versicherungsteuer betrugen nicht einmal ein Zehntel des Wertes bei der OFD München, obwohl die OFD München ein geringeres Steueraufkommen verwaltet und Nordrhein-Westfalen über eine höhere Anzahl von Großbetrieben verfügt. Im Bereich der Mittel-, Klein- und Kleinstbetriebe waren keine nennenswerten Prüfungshandlungen festzustellen.

Belgische und niederländische Versicherer sowie inländische Versicherungsnehmer von Drittlandsversicherern, für die Nordrhein-Westfalen zuständig ist, wurden in keinem Fall durch den Außendienst überprüft. Wie bereits im Jahre 2001 festgestellt, stellen ausländische Versicherer zum Teil die deutsche Versicherungsteuer nicht in Rechnung oder führen die in Rechnung gestellte Versicherungsteuer (bei den Drittlandsversicherern die inländischen Versicherungsnehmer) nicht ab. Bei einem Regelsteuersatz von 16 % hat dies einen entscheidenden Kostenvorteil im hart umkämpften deutschen Versicherungsmarkt zur Folge. Die inländischen Versicherer erleiden hierdurch Wettbewerbsnachteile. Die jährlichen Steuerausfälle und Zinsnachteile liegen in Millionenhöhe.

51.2.2.3 Hamburg

Hamburg verwaltete im Jahre 2001 rd. 7 % des Aufkommens an Versicherungsteuer in Deutschland. Auch hier trat in großem Umfang für zurückliegende Prüfungszeiträume Verjährung ein. Dennoch lehnte Hamburg das Angebot des Bundesamtes, an Außenprüfungen mitzuwirken oder Vollprüfungen zu übernehmen, ohne Mitteilung eines zureichenden Grundes ab. Die Versicherungsnehmer von Drittlandsversicherern wurden entgegen früheren Zusagen ebenfalls nicht geprüft. Auch in Hamburg ergeben sich erhebliche Steuerausfälle und Zinsnachteile für den Bund.

51.2.2.4 Länderübergreifende Feststellungen

Bei dem auf dem deutschen Markt vorherrschenden Vertragstyp der Kernanlagen-Sachversicherungen handelt es sich um eine verbundene Versicherung, für die der Regelsteuersatz von 16 % (bis zum 31. Dezember 2001: 15 %) gilt. Sie unterliegt nicht der Feuerschutzsteuer, da sie weder Hausrat- noch Gebäudeversicherung im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 2 Feuerschutzsteuergesetz ist. Aufgrund von Ländererlassen werden diese Kernanlagen-Sachversicherungen jedoch spätestens seit 1984 auch der Feuerschutzsteuer und dafür versicherungsteuerlich einem ermäßigten Steuersatz unterworfen. Es wird seitdem flächendeckend Feuerschutzsteuer zulasten der Versicherungsteuer erhoben. Die Ländererlasse haben damit zu Steuerausfällen und Zinsnachteilen für den Bund in zweistelliger Millionenhöhe geführt.

51.3 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass das Bundesministerium seine Aufsichtsaufgaben gegenüber den Steuerverwaltungen der Länder nicht in ausreichendem Umfang wahrgenommen hat. Ein unzureichender Personaleinsatz und eine zum Teil verbesserungswürdige Organisation hatten eine ungenügende Prüfungsdichte zur Folge, die auch bei prüfungsbedürftigen Großbetrieben zur Verjährung von möglichen Steuerforderungen geführt hat. Zusammen mit der weitgehend fehlenden Kontrolle der im Inland tätigen ausländischen Versicherungsunternehmen ergibt sich daraus eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung der Marktteilnehmer, die sich wettbewerbsverzerrend auswirkt. Unterlassene und unzureichende Prüfungen haben zu erheblichen jährlichen Einnahmeausfällen für den Bund geführt.

Der Bundesrechnungshof sieht zudem nicht, dass das Bundesministerium seine Mitwirkungsrechte bei der Versicherungsteuer-Außenprüfung in ausreichendem Maß wahrgenommen hat. Das Bundesamt hat die dafür vorgesehenen Prüfer nicht nur für die Versicherungsteuer, sondern auch für andere Aufgabenbereiche eingesetzt. Ihr dauerhafter Einsatz für Versicherungsteuer-Außenprüfungen ist nicht sichergestellt.

Im Bereich der Kernanlagen-Sachversicherungen hat das Bundesministerium seit nunmehr fast 20 Jahren hingenommen, dass die Rechtsanwendung aufgrund von Ländererlassen fehlerhaft ist.

Der Bundesrechnungshof hat die Ansicht vertreten, dass die festgestellten Unzulänglichkeiten die rechtzeitige und vollständige Erhebung der Steuereinnahmen des Bundes sowie die Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung im Bundesgebiet beeinträchtigen. Er hat die wesentliche Verantwortung hierfür beim Bundesministerium gesehen.

51.4 Stellungnahme des Bundesministeriums

51.4.1 Zu den Feststellungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es sich den Ausführungen des Bundesrechnungshofes zur Wahrnehmung seiner Aufsicht nicht anschließen könne. Es habe seit einiger Zeit die Bundesaufsicht erheblich intensiviert; auch bedingt durch diese Maßnahmen sei das Steueraufkommen deutlich gestiegen. Weitere Verbesserungen seien unbestritten möglich, in der Zwischenzeit vom Bundesministerium eingeleitete weitere Maßnahmen seien aber noch nicht abgeschlossen.

Zu den bisherigen, auch aktuell eingeleiteten Maßnahmen, hat das Bundesministerium ausgeführt:

- Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Versicherungsteuer“ werde sich künftig auch mit Fragen der Organisation der Versicherungsteuer-Außenprüfung und des Innendienstes befassen; sie werde um entsprechendes Fachpersonal erweitert.

- Die Länder-Arbeitsgruppe „Personalbedarfsberechnung“ habe Verbesserungen im Zeitansatz ab dem 1. Januar 2003 erzielt, sowohl bei der Prüfung der Großbetriebe als auch der übrigen Versicherungsunternehmen. Eine Entscheidung über eine weitere Anpassung der Zeitwerte werde herbeigeführt.
- Die Arbeitsgruppe „Versicherungsteuer“ habe ein Konzept zur Ermittlung und Besteuerung versicherungsteuerlich relevanter Sachverhalte, insbesondere solcher mit Auslandsbezug, entwickelt.
- Die Arbeitsgruppe „Versicherungsteuer“ habe zudem einen statistischen Fragebogen zur Verwaltung der Versicherungsteuer entwickelt. Es solle künftig eine Abfrage im jährlichen Turnus durchgeführt werden, u. a. um sich über die Bearbeitungslage in den Ländern zu informieren.

Diese Maßnahmen seien nur mit einem erheblichen Zeitaufwand zu verwirklichen, vor allem wegen der Beteiligung verschiedener Gremien von Bund und Ländern und des zeitlichen Vorlaufs für den Erhalt von Personal- und Sachmitteln.

51.4.2 Zu den Feststellungen in den Ländern Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen

Das Bundesministerium hat sich seit Übersendung der Prüfungsmitteilung im Januar 2003 erst Ende August in der Lage gesehen, zu den Feststellungen in Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen Stellung zu nehmen. Die Stellungnahmen aus diesen Ländern liegen dem Bundesministerium bereits seit spätestens Mitte Mai 2003 vor.

51.4.3 Zu den Länder übergreifenden Feststellungen

Die Steuerabteilung des Bundesministeriums hat zunächst mitgeteilt, die Mehrheit der Länder und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht gingen davon aus, dass die bisherige steuerrechtliche Behandlung der Kernanlagen-Sachversicherungen rechtmäßig sei. Inzwischen ist das Bundesministerium jedoch zu der Auffassung gelangt, dass die Kernanlagen-Sachversicherung dem vollen Satz der Versicherungsteuer zu unterwerfen ist. Es habe diese Auffassung gegenüber den Ländern ausführlich begründet. Für eine Anweisung an die Länder, die fehlerhaften Erlasse aufzuheben, sehe es keine verfassungsrechtliche Grundlage.

51.5 Abschließende Würdigung sowie Empfehlungen und Anregungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof schließt sich der Bewertung des Bundesministeriums an, dass die aufgrund früherer Feststellungen des Bundesrechnungshofes bisher eingeleiteten Maßnahmen Schritte in die richtige Richtung sind. Die aktuellen Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Geschäftsbereich des Bundesministeriums und in drei Ländern zeigen jedoch, dass noch wesentliche Verbesserungen erzielt werden müssen, um fortbestehende Mängel abzustellen.

Das Bundesministerium ist deshalb aufgefordert, unverzüglich alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um diese Unzulänglichkeiten zu beseitigen. Es wird im Rahmen seiner Sachverantwortung auf eine hinreichende Organisation und Personalausstattung beim Bund und in allen Ländern hinzuwirken haben. Des Weiteren wird es das Konzept zur Wahrnehmung seiner Sachverantwortung bei der Versicherungsteuer weiterzuentwickeln haben. Das Statistik- und Berichtswesen im Verhältnis zu den Finanzbehörden der Länder wird auszubauen und zu institutionalisieren sein, damit das Bundesministerium im Rahmen seiner Aufsicht Mängel und Schwächen – wie in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Hamburg – rechtzeitig erkennen und ggf. steuernd eingreifen kann.

Im Hinblick auf die vom Bundesministerium vorzugebenden Ziele des Verwaltungsvollzugs weist der Bundesrechnungshof erneut auf die Bedeutung der einheitlich umzusetzenden Maßstäbe bei der Personalbemessung hin. Diese sind eine Grundvoraussetzung für die Ermittlung des notwendigen Personalbedarfs. Die Rahmenempfehlungen der Arbeitsgruppe Personalbemessung könnten – nach endgültiger Überarbeitung – als Maßstab für die Ermittlung des Personalbedarfs in allen Bundesländern dienen. Jedoch wird auch der jetzt erhöhte Zeitwertansatz den Erfordernissen nicht gerecht. Der Mittelwert für einen Großbetrieb beträgt nunmehr rd. 32 Arbeitstage. In München hat der einzige Prüfer allein für die Prüfung eines einzelnen Großbetriebes mit 252 Prüfungstagen mehr als ein Arbeitsjahr und damit ein Vielfaches des angesetzten Mittelwertes benötigt. Als Differenzierungsmerkmal für die Ermittlung des Personalbedarfs sollten insbesondere auch die Größe des Unternehmens, unterteilt nach Fallgruppen, der Geschäftsbereich des Unternehmens, der Umfang der gebuchten Prämien im selbst abgeschlossenen Geschäft und der ohne Steuer gebuchten Prämien sowie die Zugehörigkeit des Unternehmens zu einem Konzern herangezogen werden.

Das Bundesministerium sollte die Länder dazu anhalten, alle Anstrengungen zu unternehmen, um schnellstmöglich eine ordnungsgemäße und hinreichende Verwaltung zu gewährleisten. Im Bundesministerium ist eine ausreichende Personalausstattung sicherzustellen. Beim Bundesamt sollten bestimmte Prüfer – wie schon im Bereich der Lohnsteuer – ausschließlich an Außenprüfungen bei der Versicherungsteuer mitwirken und koordinierende Tätigkeiten übernehmen.

Der Bundesrechnungshof weist erneut darauf hin, dass die Kontrolle der im Inland tätigen ausländischen Versicherer Grundvoraussetzung dafür ist, Wettbewerbsnachteile für die inländischen Versicherer zu beseitigen. Das vom Bundesministerium erwähnte Konzept zur Ermittlung und Besteuerung von Sachverhalten mit Auslandsbezug ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Die Bearbeitungslage in Nordrhein-Westfalen wird besonderer Beachtung bedürfen.

Das Bundesministerium wird im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Einwirkungsmöglichkeiten im Rahmen der Auftragsverwaltung bei den gebündelten und verbundenen Versicherungen die Einheitlichkeit der Besteuerung im Bundesgebiet zu gewährleisten haben. Der

Bundesrechnungshof hält an seiner Rechtsauffassung zur steuerrechtlichen Behandlung der Kernanlagen-Sachversicherungen fest. Das Bundesministerium wird baldmöglichst seine Prüfung der steuerrechtlichen Behandlung dieser Versicherungen auch gegenüber den Ländern abzuschließen haben. Es hat in diesem Bereich sicherzustellen, dass die betreffenden Länder diese Versicherungen mit dem vollen Steuersatz der Versicherungsteuer unterwerfen. Haftungsrechtliche Konsequenzen sind zu prüfen, wenn sich Länder entgegen einer Weisung und damit offenkundig rechtswidrig verhalten sollten.

Zu den Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes bei der Steuerauftragsverwaltung verweist der Bundesrechnungshof auf ein Rechtsgutachten zu Verfassungsrechtsfragen der Steuerauftragsverwaltung[1]. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat in seiner Sitzung vom 8. Dezember 2000 beschlossen, dass das Bundesministerium bei der Wahrnehmung seiner Aufsicht von den dort aufgezeigten Rechten und Pflichten auszugehen hat.

Der Gleichheitssatz verlangt für das Steuerrecht, dass die Steuerpflichtigen durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleich belastet werden. Die von der Verfassung geforderte Ordnungsmäßigkeit der Besteuerung von versicherungsteuerpflichtigen Sachverhalten in den Finanzbehörden des Bundes und der Länder wird ohne die weiteren Maßnahmen des Bundesministeriums nicht zu gewährleisten sein.

Bei Umsetzung aller Maßnahmen sind im Bereich der Versicherungsteuer einmalige Einnahmesteigerungen in dreistelliger Millionenhöhe sowie jährliche Einnahmesteigerungen in zweistelliger Millionenhöhe zu erwarten. Außerdem ist für die Länder mit Mehreinnahmen in Millionenhöhe an Feuerschutzsteuer zu rechnen. Es ergibt sich hierbei jedoch ein Saldo, weil sich – im Gegensatz zur Versicherungsteuer – Mindereinnahmen an Feuerschutzsteuer ergeben, wenn gebündelte und verbundene Versicherungen zutreffend steuerrechtlich behandelt werden.

52 Umsatzsteuerbefreiung der Auftragsforschung staatlicher Hochschulen verstößt gegen europäisches und nationales Steuerrecht
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

52.0

Der Europäische Gerichtshof hat Mitte des Jahres 2002 entschieden, dass die Bundesrepublik Deutschland mit der ab dem Jahre 1997 eingeführten Umsatzsteuerbefreiung für die Auftragsforschung staatlicher Hochschulen gegen EU-Recht verstoßen hat. Der Bund hat diese Entscheidung bisher nicht in nationales Recht umgesetzt. Daneben führt das Bestreben der Länder, die entgeltliche Auftragsforschung staatlicher Hochschulen grundsätzlich als hoheitliche Tätigkeit anzusehen, auch künftig zu einer Nichtbesteuerung. Dies ist weder mit dem nationalen Steuerrecht noch mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar und führt zu einer unzulässigen Wettbewerbsverzerrung gegenüber privatrechtlichen Forschungsinstituten. Das Bundesministerium der Finanzen ist aufgefordert, eine gemeinschaftskonforme Besteuerung sicherzustellen.

52.1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Bemerkungen des Jahres 1992 (Bundestagsdrucksache 12/3250 Nr. 29) über die damals ungeklärte Frage berichtet, ob und unter welchen Voraussetzungen Drittmittel für Forschungsaufträge an Hochschulen der Umsatzbesteuerung unterliegen. Eine hierauf eingesetzte Arbeitsgruppe der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder kam Ende des Jahres 1993 zu dem Ergebnis, dass eine umsatzsteuerbare unternehmerische Tätigkeit gegeben sei, wenn Auftragsforschung durch Drittmittel aus dem privaten Bereich finanziert wird. Gleiches gelte, wenn die öffentliche Hand Drittmittel für die Ressortforschung zuwende. Die Steuerverwaltung legte schließlich fest, dass staatliche Hochschulen mit der Auftragsforschung einen Betrieb gewerblicher Art im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 6 und § 4 Körperschaftsteuergesetz begründen können, dessen Umsätze gemäß § 2 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz (UStG) grundsätzlich dem Regelsteuersatz unterliegen.

Eine Untersuchung des Bundesrechnungshofes in den Jahren 1996 und 1997 ergab, dass die Finanzbehörden nicht prüften, ob die staatlichen Hochschulen im Rahmen ihrer Forschungstätigkeit steuerpflichtige Drittmittel einnehmen. Erlöse wurden nur dann der Umsatzsteuer unterworfen, wenn einzelne Hochschulen sie gegenüber den Finanzbehörden eigenständig offen legten. Letztlich führte die Verwaltungspraxis regelmäßig zu einer durchgängigen Nichtbesteuerung der Auftragsforschung. Der Bundesrechnungshof teilte dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) Anfang 1998 das Ergebnis seiner Prüfung mit und bat, eine einheitliche Besteuerung entsprechend der geltenden Rechtslage sicherzustellen.

52.2 Umsatzsteuerbefreiung/ Gemeinschaftswidrigkeit

Das Umsatzsteuer-Änderungsgesetz 1997 befreite die im Rahmen eines Betriebes gewerblicher Art erbrachten steuerbaren Forschungsleistungen der staatlichen Hochschulen von der Umsatzsteuer. Nicht zu dieser steuerfreien Forschungstätigkeit gehören nach dem ausdrücklichen Gesetzeswortlaut allerdings Tätigkeiten, die sich auf die Anwendung gesicherter Erkenntnisse beschränken, die Übernahme von Projektträgerschaften sowie die Tätigkeiten ohne Forschungsbezug.

Mit der Gesetzesänderung wollte der Gesetzgeber die Auftragsforschung entsprechend der jahrzehntelangen Praxis weiterhin von der Umsatzbesteuerung ausnehmen (vgl. auch Bundestagsdrucksache 13/5359, S. 129 Nr. 25). Daneben sollte die Steuerbefreiung in erster Linie der Steuervereinfachung dienen, denn der Gesetzgeber hielt es für „schwierig und mit großem Arbeitsaufwand verbunden, die Einnahmen und Ausgaben der Hochschulen

[1] „Verfassungsrechtsfragen der Steuerauftragsverwaltung“, Rechtsgutachten von Professor Wolfgang Löwer, veröffentlicht in der Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 70.

den steuerpflichtigen und den nicht steuerbaren Tätigkeitsbereichen zuzuordnen“. Die Bundesregierung hatte während des Gesetzgebungsverfahrens ausdrücklich erklärt, dass sie die Einführung der Steuerbefreiung für gemeinschaftswidrig halte (vgl. Bundestagsdrucksache 13/5359). Auch der Bundesrechnungshof äußerte gegenüber dem Bundesministerium im Januar 1998 seine EU-rechtlichen Bedenken.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Kommission) erhob am 20. Juli 2000 Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland mit dem Antrag festzustellen, dass die Umsatzsteuerbefreiung für die Forschungstätigkeit der staatlichen Hochschulen nicht mit den Regelungen der Sechsten EG-Richtlinie zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern vereinbar sei. Dieser Auffassung ist der Europäische Gerichtshof (Gerichtshof) in seinem Urteil vom 20. Juni 2002 gefolgt. Der Gerichtshof schloss sich damit nicht der von der Bundesrepublik Deutschland dargelegten Auffassung an, Forschungstätigkeiten seien steuerfrei zu belassen, da die auf Forschung bezogenen Dienstleistungen mit dem Hochschulunterricht in einem untrennbar engen Zusammenhang stünden. Vielmehr hielt der Gerichtshof die entgeltliche Forschungstätigkeit nicht für ein unverzichtbares Mittel, das die Ausbildung der Studenten als eigentlichen Zweck der staatlichen Hochschulen gewährleistet.

52.3 Rechtslage

Stellt der Gerichtshof fest, dass eine nationale Vorschrift gegen EU-Recht verstößt, so ist diese Norm gleichwohl nicht sofort nichtig. Deshalb können die staatlichen Hochschulen die Umsatzsteuerbefreiung so lange in Anspruch nehmen, bis der deutsche Gesetzgeber die Regelung aufhebt. Im Ergebnis können die staatlichen Hochschulen auch für die Vergangenheit wählen, ob sie die Entgelte aus der Auftragsforschung der Umsatzsteuer unterwerfen oder nicht. Dabei kann es durchaus von Vorteil für die staatlichen Hochschulen sein, auf die Steuerbefreiung zu verzichten, um so in den Genuss des Vorsteuerabzugs zu kommen. Insbesondere bei hohen Investitionen oder bei Auftragsforschungen für vorsteuerabzugsberechtigte Unternehmen kann sich die Steuerpflicht für die staatlichen Hochschulen als lohnend erweisen.

Selbst wenn die Hochschulen die Steuerbefreiung in Anspruch nehmen, müssen sie in ihren Umsatzsteuererklärungen neben den steuerpflichtigen auch die steuerfreien Umsätze angeben. Daneben müssen die Hochschulen aufzeichnen, wie sich die Entgelte auf steuerpflichtige und steuerfreie Umsätze verteilen.

52.4 Verwaltungspraxis

Um einen Gesamtüberblick über die gegenwärtige Besteuerungspraxis zu erhalten, hat der Bundesrechnungshof die obersten Finanzbehörden von 13 Bundesländern befragt. Er hat sie aufgefordert, die Besteuerungsmerkmale von insgesamt 63 staatlichen Hochschulen mitzuteilen, bei denen die jeweiligen Haushaltspläne bedeutende Mittelansätze aus Forschungsaufträgen ausweisen. Die Antworten der Länder liegen dem Bundesrechnungshof bislang zu 57 Hochschulen vor.

Diesen ist zu entnehmen, dass die Hochschulen ihre Aufzeichnungspflichten hinsichtlich der entgeltlichen Auftragsforschung kaum erfüllen. Von 57 Hochschulen machten 46 keine Angaben zu ihrer entgeltlichen Auftragsforschung. Nur in acht Fällen enthielten die Steuererklärungen Angaben zu steuerfreien Umsätzen nach § 4 Nr. 21 a UStG. In zwei Fällen wurde die entgeltliche Auftragsforschung wegen ihres geringen Umfangs bzw. der untrennbaren Verbindung mit der Grundlagenforschung als hoheitlich eingestuft. Eine Universität bezog sich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs und versteuerte die Entgelte aus der Auftragsforschung, um so in den Genuss des Vorsteuerabzugs zu gelangen.

52.5 Körperschaftsteuerliche Einordnung

Im April 2002 kamen Bund und Länder überein, dass eine unterschiedliche Behandlung der Forschungstätigkeit privatrechtlicher Forschungsinstitute einerseits und öffentlich-rechtlicher Forschungsinstitute andererseits nicht hinnehmbar sei. Die Länder sprachen sich dafür aus, dass bei staatlichen Hochschulen, die sowohl Grundlagen- als auch Auftragsforschung betreiben, die gesamte Tätigkeit als Hoheitsbetrieb anzusehen sei. In Konsequenz dieser Beschlusslage wurde Ende Februar 2003 vereinbart, diese Grundsätze in die Körperschaftsteuer-Richtlinien des Jahres 2003 aufzunehmen. Das Urteil des Gerichtshofs stünde dieser Beurteilung nicht entgegen, da der Gerichtshof lediglich die Frage der Steuerbefreiung beurteilt habe.

52.6 Würdigung und Beanstandungen des Bundesrechnungshofes

52.6.1 Steuerbefreiung

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist die Steuerbefreiungsvorschrift inhaltlich schlecht gelungen. Sie konnte zu keiner Zeit die Zielsetzung erfüllen. Sie ist zudem mit dem EU-Recht unvereinbar. Angesichts des eindeutigen Wortlauts der Sechsten EG-Richtlinie bestand kein gesetzgeberischer Ermessensspielraum. Das Schrifttum war bereits bei Einführung der Vorschrift einhellig der Ansicht, dass sie gegen die Sechste EG-Richtlinie verstößt. Die Bundesregierung verteidigte letztlich vor dem Gerichtshof eine Vorschrift vehement, die sie von Anfang an selbst für gemeinschaftswidrig hielt.

Die mit der Steuerbefreiung beabsichtigte Steuervereinfachung konnte schon deshalb nicht eintreten, weil (im Gegensatz zur Gesetzesbegründung) auch steuerbefreite Umsätze abzugrenzen, aufzuzeichnen und gegenüber den Finanzbehörden zu erklären sind. Die darüber hinaus erforderliche Unterscheidung, in welchen Fällen eine (steuerfreie) Forschungstätigkeit oder aber eine (steuerpflichtige) Anwendung gesicherter Erkenntnisse vorliegt, stellt die Finanzverwaltung vor neue und nahezu unlösbare Abgrenzungsprobleme. Hierauf hatte der Bundesrechnungshof das Bundesministerium bereits Anfang 1998 hingewiesen.

Die bestehenden Rechtsunsicherheiten haben zu der genannten uneinheitlichen Besteuerungspraxis geführt. Der Bundesrechnungshof hält es schon aus Gründen der Wettbewerbsneutralität für nicht hinnehmbar, dass die staatlichen Hochschulen die für sie jeweils günstigste Besteuerungsvariante wählen können und so ein Steuerrecht „à la carte“ genießen.

Bereits im Oktober 2002 wurde die Bundesregierung von der Kommission gebeten, ihr diejenigen Maßnahmen mitzuteilen, die sie aufgrund des Urteils des Gerichtshofs ergriffen hat, um ihre Umsatzsteuervorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang zu bringen. Im November 2002 mahnte der Bundesrechnungshof die Anpassung der Vorschrift an. Inzwischen hat das Bundesministerium den Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2003 vorgelegt, nach dem die Umsatzsteuerbefreiung enden soll. Dieses Vorhaben sollte baldmöglichst umgesetzt werden, auch um ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen die Bundesrepublik zu vermeiden.

52.6.2 Auftragsforschung und nationales Steuerrecht

Die Hochschulen sind als juristische Personen des öffentlichen Rechts nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art Unternehmer im umsatzsteuerlichen Sinne. Ihre hoheitliche Tätigkeit unterliegt nicht der Umsatzsteuer. Ob die Voraussetzungen eines Betriebes gewerblicher Art vorliegen, richtet sich wegen der in § 2 Abs. 3 UStG festgelegten Bindung der Umsatzsteuer nach dem Körperschaftsteuerrecht.

Sollte die gesamte Forschungstätigkeit (mithin auch die Auftragsforschung) wie angekündigt in den Körperschaftsteuer-Richtlinien als Hoheitsbetrieb eingestuft werden, so führt dies auch aus umsatzsteuerlicher Sicht weiterhin zu einer Nichtbesteuerung der Auftragsforschung. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist dies weder mit dem nationalen Steuerrecht noch mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar.

Zur Auftragsforschung vertritt der Bundesrechnungshof folgende Auffassung: Die Haltung der Länder, wegen des vorrangigen gesetzlichen Auftrags zur Forschung und Lehre sei auch die Auftragsforschung hoheitlich, ist nicht zutreffend. Forschung und Lehre sind von der Rechtsprechung als Hoheitsbetrieb anerkannt, soweit es sich um eine Tätigkeit handelt, die der jeweiligen Körperschaft des öffentlichen Rechts eigentümlich und vorbehalten ist. Die Auftragsforschung mag hochschulrechtlich zulässig sein. Steuerrechtlich handelt es sich jedenfalls um eine Art der Forschung, die potenziell auch von privaten Unternehmen geleistet werden kann und damit wettbewerbsrelevant ist. Dies entspricht auch der einhelligen Auffassung in Rechtsprechung und Literatur sowie der bisherigen unbestrittenen Auffassung der Finanzverwaltung.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung sieht staatliche Hochschulen und privatrechtliche Forschungseinrichtungen in einem Wettbewerb um Drittmittel. Im Juli 2002 teilte es dem Bundesministerium der Finanzen mit, dass sich bei einer Besteuerung der Auftragsforschung „gravierende Wettbewerbsverzerrungen ergeben können, wenn zukünftig gemeinnützige privatrechtliche Forschungseinrichtungen ihre Forschungsleistungen im Vergleich zu den Hochschulen um 9 % günstiger anbieten können“. Noch im September 2002 wies das Bundesministerium der Finanzen das gleichzeitig vorgebrachte Anliegen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, auch die Auftragsforschung als hoheitlich einzustufen, unter Hinweis auf die seinerzeitige Steuerbefreiung zurück. Denn der nationale Gesetzgeber ging bisher davon aus, dass die Auftragsforschung den Vorschriften des Umsatzsteuergesetzes unterliegt. Andernfalls hätte es keiner eigenständigen Befreiungsvorschrift bedurft. Das nationale Steuerrecht befindet sich insoweit im Einklang mit dem Wettbewerbsrecht.

52.6.3 Auftragsforschung und Gemeinschaftsrecht

Nach den Regelungen des Gemeinschaftsrechts gelten öffentliche Einrichtungen nur insoweit nicht als Steuerpflichtige, als sie Leistungen erbringen, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen. Eine öffentliche Einrichtung handelt nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs hingegen als Unternehmer, wenn sie sich unter den gleichen rechtlichen Bedingungen wie ein privater Wirtschaftsteilnehmer betätigt. Auf etwaige zusätzliche Merkmale, wie sie das nationale Körperschaftsteuerrecht vorsieht, kommt es nicht an. Vereinbaren die staatliche Hochschule und ihr Auftraggeber Art und Umfang von Leistung und Gegenleistung eines Forschungsauftrags in einem privatrechtlichen Vertrag, so wendet die staatliche Hochschule die gleichen Regeln wie ein privates Unternehmen an.

Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 20. Juni 2002 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung dies nicht bestreite. Deshalb hat der Gerichtshof den Rechtsstreit ausschließlich auf die Frage beschränkt, ob die Auftragsforschung steuerbefreit werden könne, weil sie im Sinne der Sechsten Richtlinie mit dem Hochschulunterricht eng verbunden sei. Hieraus zu schließen, das Urteil des Gerichtshofs stünde der Qualifizierung der Auftragsforschung als hoheitliche Tätigkeit nicht entgegen, hält der Bundesrechnungshof für unzulässig. Die Rechtslage ist insoweit eindeutig und der Gerichtshof hatte die Frage der Steuerbarkeit zumindest gedanklich der Frage der Steuerbefreiung voranzustellen.

52.6.4 Steuerrechtliche Beurteilung

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Auftragsforschung der staatlichen Hochschulen sowohl nach nationalem Steuerrecht als auch nach Gemeinschaftsrecht nicht als hoheitliche Tätigkeit qualifiziert werden kann. Eine derartige steuerliche Behandlung verstößt zum einen in eindeutiger Weise gegen den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität. Zum anderen ist zu befürchten, dass sich die Bundesrepublik Deutschland bei fortwährender Nichtbesteuerung der entgeltlichen Auftragsforschung erneut der Gefahr eines Vertragsverletzungsverfahrens aussetzt.

Das Bundesministerium hat den Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2003, das die Umsatzsteuerbefreiung aufheben soll, inzwischen den gesetzgebenden Körperschaften vorgelegt, um die Entscheidung des Gerichtshofes umzusetzen. Daneben schlägt der Bundesrechnungshof vor, die ertragsteuerliche Einordnung der Auftragsforschung zu überdenken und eine gemeinschaftskonforme Rechtslage wie bei der Umsatzsteuer herbeizuführen. Dies wird durch die Qualifizierung der entgeltlichen Auftragsforschung als hoheitliche Tätigkeit ausgeschlossen. Gegebenenfalls sollte zur Umsetzung einer gemeinschaftskonformen Besteuerung das nationale Umsatzsteuerrecht von der Bindung an das Körperschaftsteuerrecht gelöst werden. Eine eigenständige umsatzsteuerrechtliche Regelung könnte sich an den Vorgaben der Sechsten EG-Richtlinie orientieren.

52.7 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat auf die beabsichtigte Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung im Rahmen eines Steueränderungsgesetzes 2003 verwiesen. Es hat ferner mitgeteilt, dass die künftige umsatzsteuerliche Behandlung der Auftragsforschung staatlicher Hochschulen noch nicht geklärt sei. Gemeinsam mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung werde nach Lösungsmöglichkeiten gesucht, die sowohl im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht stehen als auch die Wettbewerbssituation berücksichtigten. Darüber hinaus sei das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Juli 2003 darüber informiert worden, dass die Umsatzbesteuerung der Auftragsforschung staatlicher Hochschulen so bald wie möglich sicherzustellen sei. Außerdem sei es gebeten worden daran mitzuwirken, dass sich die staatlichen Hochschulen mit ihrem Rechnungs- und Buchführungswesen rechtzeitig auf die Besteuerung einrichten können.

52.8 Schlussbemerkung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, die ertragsteuerliche Einordnung zu überdenken und eine gemeinschaftskonforme Rechtslage bei der Umsatzsteuer herbeizuführen, selbst wenn dies zu einer Loslösung der umsatzsteuerlichen von der körperschaftsteuerlichen Betrachtung führt.

53 Zinsschaden in Millionenhöhe durch zu späte Steuerfestsetzungen und zu geringe Vorauszahlungen
(Kapitel 6001 Titel 012 01 und 014 01)

53.0

Die Finanzämter sind dem Gebot, die jeweils finanziell bedeutendsten Steuerfälle rechtzeitig anzufordern und besonders zügig zu veranlagen, regelmäßig nicht nachgekommen. Ebenso haben sie Vorauszahlungen zur Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht geprüft und angepasst, wenn diese zu gering waren. Allein bei den vom Bundesrechnungshof eingesehenen Fällen entstanden dadurch Zinsaufwendungen in zweistelliger Millionenhöhe.

53.1

Steuerpflichtige haben bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer vierteljährliche Vorauszahlungen auf die festzusetzende Jahressteuer zu leisten. Die Höhe der Zahlungen soll die Jahressteuerschuld annähernd abdecken, um ein zeitnahes und stetiges Steueraufkommen zu sichern. Die Vorauszahlungen dienen auch der Steuergerechtigkeit, weil hierdurch Vorauszahlungsschuldner mit Steuerpflichtigen gleichgestellt werden, die dem sofortigen Steuerabzug – insbesondere der Lohnsteuer – unterliegen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2002 bei sechs großen Finanzämtern die Festsetzung von Vorauszahlungen und Abschlusszahlungen zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer in den jeweils größten Steuerfällen dieser Finanzämter. Er wertete dazu 228 Einzelfälle mit Abschlusszahlungen in Millionenhöhe für die Veranlagungszeiträume 1997 bis 2000 aus und stellte fest:

Die Finanzämter forderten die Jahressteuererklärungen in bedeutenden Fällen auch dann nicht zeitig an, wenn Steuerpflichtige die vorangegangenen Erklärungen verspätet abgegeben oder hohe Abschlusszahlungen zu leisten hatten. Diese Steuererklärungen wurden auch nicht vorrangig bearbeitet. So setzte ein Finanzamt Abschlusszahlungen in Millionenhöhe in jedem zweiten Fall erst nach fünf bis 14 Monaten fest. Das führte zu Zinsnachteilen in Millionenhöhe. In einem Einzelfall ergab sich ein Zinsschaden von monatlich 400 000 Euro.

Die Finanzämter maßen der richtigen Höhe der Vorauszahlungen zu wenig Bedeutung bei. Sie setzten diese regelmäßig nach Anträgen von Steuerpflichtigen ungeprüft herab. Dies führte dann häufig zu erheblichen Abschlusszahlungen. In einigen Fällen setzten die Finanzämter die laufenden Vorauszahlungen antragsgemäß herab, weil die Steuerpflichtigen die Besteuerungsquelle verkauft hatten. Sie prüften jedoch nicht, ob für das Veräußerungsjahr Vorauszahlungen wegen eines möglichen Veräußerungsgewinns festzusetzen waren.

Für Personengesellschaften zuständige Finanzämter fertigten überwiegend bei Ertragsteigerungen von Unternehmen in Millionenhöhe keine Mitteilungen hierüber an. Diese hätten sie an die für die Besteuerung der Gesellschafter zuständigen Finanzämter weitergeben müssen. Lagen solche Mitteilungen doch vor, werteten die Finanzämter sie überwiegend nicht aus. Dadurch konnte bei einer Steuerpflichtigen wegen unterbliebener Anpassung der Vorauszahlungen insgesamt 140 Mio. Euro Körperschaftsteuer erst bis zu 17 Monate nach Ende des jeweiligen Veranlagungszeitraumes festgesetzt werden. Es entstand ein Zinsschaden von rd. 8 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass häufig dann hohe Abschlusszahlungen fällig wurden, wenn bei Veräußerung von Gesellschaftsanteilen Gewinne bei den Vorauszahlungen nicht berücksichtigt wurden. In diesen Fällen hätten die Finanzämter frühzeitig Hinweise, z. B. Notarmitteilungen über Anteilsverkäufe oder Beschlüsse über Gewinnausschüttungen, aus den Akten ersehen können. Sie unterließen es jedoch regelmäßig, diese Hinweise zur Überprüfung der Vorauszahlungen auszuwerten.

Dadurch besteuerte ein Finanzamt z. B. den Veräußerungsgewinn einer Kapitalgesellschaft in Höhe von 136 Mio. Euro erst mehr als ein Jahr nach dem Verkauf der Gesellschaftsanteile und der zeitgleichen Ausschüttung des Gewinns. Bei einer Abschlusszahlung von 57 Mio. Euro betrug der Zinsschaden über 3 Mio. Euro.

Die Finanzämter werteten auch andere Erkenntnisse über abweichende Besteuerungsgrundlagen wie Kapitalertragssteueranmeldungen, Unternehmensumstrukturierungen, Lageberichte und Pressemitteilungen für die Festsetzung der Vorauszahlungen nicht aus. So hatte eine Versicherungsgesellschaft wegen eines großen Schadens keine Vorauszahlungen zu leisten. Nach den vom Finanzamt abgehefteten Presseveröffentlichungen der Hauptversammlung der Kapitalgesellschaft konnte jedoch für das Folgejahr mit einem Gewinn von 500 Mio. Euro gerechnet werden. Das Finanzamt beließ die Vorauszahlungen jedoch bei null Euro.

Allein bei den vom Bundesrechnungshof eingesehenen Steuerfällen lag bei einem angenommenen Zinssatz von 5 % der Zinsschaden bei 67 Mio. Euro. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden von verschiedenen Oberfinanzdirektionen und Rechnungshöfen der Länder bestätigt, die ebenfalls Zinsnachteile in Millionenhöhe festgestellt hatten.

53.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) darauf hingewiesen, dass den Finanzämtern die finanzielle Bedeutung einer zeitnahen Vereinnahmung von Vorauszahlungen und Abschlusszahlungen bei bedeutenden Steuerfällen nicht hinreichend bewusst ist. Durch die Arbeitsweise der Finanzämter entstehen Steuerausfälle auf Zeit, die einen entsprechend höheren Kreditbedarf des Bundes und der Länder zur Folge haben. Hierfür müssen jährlich Zinsen in mindestens dreistelliger Millionenhöhe aufgebracht werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium daher aufgefordert, bei den obersten Finanzbehörden der Länder darauf hinzuwirken, dass die Vorauszahlungen in angemessener Höhe und unter Ausnutzung aller Erkenntnisquellen festgesetzt und angepasst werden. Bei mangelnder Mitwirkung der Steuerpflichtigen sollten die Besteuerungsgrundlagen auch für Vorauszahlungszwecke geschätzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat ferner angeregt zu prüfen, ob die Steuerpflichtigen gesetzlich verpflichtet werden können, Vorauszahlungen in realistischer Höhe zu leisten. Sollte ein Steuerpflichtiger seine Zahlungen nicht rechtzeitig anpassen, könnte ein Zuschlag in Form einer Verzinsung der zu geringen Vorauszahlungsleistung erhoben werden. Der zu Unrecht erzielte Zinsvorteil des Steuerpflichtigen könnte so wieder abgeschöpft werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass insbesondere bei einmaligen Einkünften wie Veräußerungsgewinnen bei der gegenwärtigen Praxis eine Ungleichbehandlung mit Lohnsteuerpflichtigen besteht. Diese unterliegen dem sofortigen Steuerabzug, während die Veräußerer von Gesellschaftsanteilen ihre Gewinne durch fehlende Vorauszahlungen und verspätete Abgabe der Steuererklärungen erst Jahre später versteuern und dadurch erhebliche Zinsvorteile erzielen können.

53.3

Das Bundesministerium hat die Länder gebeten, die entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen, damit die Vorauszahlungen zutreffend festgesetzt und angepasst werden können. Es beabsichtigt die Frage einer gesetzlichen Mitwirkungspflicht der Steuerpflichtigen, wenn Umstände vorliegen, die die Vorauszahlungen erhöhen, mit den Ländern zu erörtern.

Bisher lehnten einige Länder eine solche Mitwirkungspflicht ab. Nach Auffassung anderer Länder ermögliche eine gesetzliche Mitwirkungspflicht, wenn die Vorschrift nicht beachtet werde, Zinsen zu erheben und in geeigneten Fällen Steuerstrafverfahren einzuleiten. Die Mitwirkungspflicht könne sich dabei auf bestimmte Tatbestände beziehen, wie die Anzeige von Veräußerungsgewinnen. Die gesetzliche Maßnahme dürfe aber nicht zu einer Mehrbelastung der Veranlagungsbezirke führen. Bei einer „verschärften Festsetzung der Vorauszahlung“ sei damit zu rechnen, dass Anträge auf Herabsetzung und auf frühzeitige Erstattung von Überzahlungen gestellt werden. Das Thema „Anpassung der Vorauszahlungen“ verlöre daneben an Bedeutung, wenn die Finanzämter zügig veranlagten.

53.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass einige Länder eine gesetzliche Mitwirkungspflicht der Steuerpflichtigen zur Anpassung von Vorauszahlungen für bestimmte Tatbestände bejahen. Er ist ebenfalls der Ansicht, dass bei zügiger Veranlagung die Anpassung von Vorauszahlungen an Bedeutung verliere und insoweit eine gesetzliche Mitwirkungspflicht nicht zu einer Mehrarbeit bei den Veranlagungsbezirken führen werde.

Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Befürchtung der Länder, dass bei einer „verschärften Festsetzung von Vorauszahlungen“ mit Anträgen auf Herabsetzung von Vorauszahlungen und auf Erstattung von Überzahlungen zu rechnen sei. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden solche Anträge schon jetzt unabhängig von einer Mitwirkungspflicht gestellt.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass eine gesetzliche Mitwirkungspflicht der Steuerpflichtigen bei der Anpassung von Vorauszahlungen – auch bei Beschränkung auf bestimmte steuerlich relevante Tatbestände – und entsprechende Sanktionen bei deren Verletzung zu höherer Steuergerechtigkeit führen, unzulässige Zinsvorteile bei Steuerpflichtigen verhinderten und Mehreinnahmen bei Bund und Ländern zur Folge haben. Das Bundesministerium sollte deshalb alsbald – wie beabsichtigt – die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes mit den Ländern erörtern und entsprechende Maßnahmen umsetzen.

54 Drohende Steuerausfälle aufgrund moderner Kassensysteme
(Kapitel 6001 Titel 012 01, 014 01 und 015 01)

54.0

Die Finanzbehörden können falsche Angaben über eingenommene Bargelder bei Verwendung elektronischer Kassen und Kassensysteme jüngster Bauart nicht mehr aufdecken. Bei solchen Systemen lassen sich eingegebene Daten sowie im System erzeugte Registrier- und Kontrolldaten ohne nachweisbare Spuren verändern. Somit drohen nicht abschätzbare Steuerausfälle. Abhilfe ist dringend geboten.

54.1

In fast allen Bereichen des Wirtschaftslebens werden Zahlungen in erheblichem Umfang noch in bar geleistet. Soweit nicht Handkassen genügen, wickeln Unternehmer vor allem im Wareneinzelhandel und im Gaststättengewerbe ihre Bargeschäfte mit Registrierkassen ab. Seit einigen Jahren verdrängen modernere elektronische Kassen und Kassensysteme die älteren Gerätegenerationen.

Bargeschäfte sind vollständig, richtig, geordnet und zeitgerecht aufzuzeichnen. Kasseneinnahmen und -ausgaben sollen täglich festgehalten werden. Die Aufzeichnungen dürfen nicht verändert werden. Der ursprüngliche Inhalt muss immer feststellbar sein. Diese Pflichten ergeben sich aus der Abgabenordnung, dem Handelsgesetzbuch und den daraus abgeleiteten Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung.

Verwendet ein Unternehmer für seine Bargeschäfte elektronische Registrierkassen und Kassensysteme, so verpflichten ihn ergänzend die „Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme“ zur Einrichtung interner Kontrollsysteme, zur Beachtung der Datensicherheit, zur Dokumentation und zur Verfahrensprüfung des eingesetzten Systems.

Um die Aufzeichnungen der Bargeschäfte überprüfen zu können, ist jeder Beleg über eine Barzahlung bis zum Ablauf einer bestimmten Frist aufzubewahren. Diese Pflicht belastet Unternehmer mit Massenbargeschäften erheblich. Deshalb verzichtet die Finanzverwaltung unter bestimmten Voraussetzungen auf die Aufbewahrung der Registrierkassenstreifen (Journalrollen). Nahezu alle Betroffenen nutzen diese Erleichterung der Belegaufbewahrung.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main geprüft, in welchem Maße steuerverkürzende Eingriffe in elektronische Registrierkassen und Kassensysteme möglich sind. Es hat dabei Erkenntnisse einer Oberfinanzdirektion sowie Auskünfte der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt in Berlin (Bundesanstalt) über Speichertechniken und kryptische Verfahren berücksichtigt.

Die Erhebungen ergaben, dass Betriebsprüfer und Steuerfahnder bei Bargeschäften immer wieder unzulässige Eingriffe in Registrierkassen und deren Aufzeichnungen aufdeckten. Das gelang den Prüfern aber nur bei elektronischen Registrierkassen und Kassensystemen älterer Bauart.

Die Prüfungsmöglichkeiten haben sich mit Einführung neuer Registrierkassen und Kassensysteme drastisch verschlechtert. Diese elektronischen Kassen enthalten ein System gestufter Zugangs- und Nutzungsberechtigungen. Das erlaubt – anders als bei den Vorgängersystemen – auf der übergeordneten Berechtigungsstufe sowohl die zuvor – auf der niedrigeren Berechtigungsstufe – eingegebenen Daten als auch die in der Kasse erzeugten Registrier-/Kontrollnummern nachträglich zu verändern, ohne dass Änderungen dokumentiert oder sonst kenntlich gemacht werden. Auf diese Weise lassen sich im Nachhinein etwa Aufzeichnungen der Tagesumsätze spurlos ändern oder löschen und Ausdrucke über geänderte Tagesendsummen (Tagesendsummenbons) erzeugen. Über das Zugangsberechtigungssystem kann sogar in die Programmierung der Kasse mit dem Ziel eingegriffen werden, die Einnahmen zu verfälschen, z. B. Einnahmebuchungen zu unterdrücken. Obwohl Eingriffsmöglichkeiten in die Programmierung einer Kasse nur den Herstellern und Händlern für Wartungs- und Reparaturzwecke dienen sollen, ermöglichen diese ihren Kunden auf Verlangen überwiegend solche Eingriffe, um ihre Kunden nicht zu verlieren. Sie selbst verstoßen damit nicht gegen gesetzliche Vorschriften.

Noch einfacher sind Eingriffe in Kassensysteme, die in Verbindung mit Personalcomputern betrieben werden. Solche Kassensysteme werden selbst von ihren Herstellern als „nicht manipulationssicher“ bezeichnet.

Das Finanzministerium eines Landes unterrichtete das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) bereits im März 2001 über die Gefahren, die von den neuen Kassengeräten für eine zutreffende Besteuerung ausgehen. Das Bundesministerium erörterte diese im September 2001 und im April 2002 mit den obersten Finanzbehörden der Länder. Die Ländervertreter forderten den Einbau eines so genannten Fiskalspeichers in die Registrierkassen; dort würden die Daten in einen geschützten Speicherbereich eingetragen. Dieses Verfahren gewährleiste die Echtheit der Aufzeichnungen; es sei bereits in einigen ausländischen Staaten, z. B. in Polen, vorgeschrieben, deren Markt auch von inländischen Registrierkassen-Herstellern beliefert werde.

54.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Aufzeichnungen von Bargeschäften durch elektronische Registrierkassen und Kassensysteme der jüngsten Bauart nicht mehr den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung genügen. Die Möglichkeit, in solche Kassen eingegebene Daten und im System erzeugte Registrier- und Kontrolldaten ohne nachweisbare Spur zu verändern, verbietet es, die Aufzeichnungen aus solchen Kassen als vollständig, richtig und zeitgerecht zu bewerten. Ein sachverständiger Dritter kann sich nicht einen zutreffenden Überblick über die Geschäftsvorfälle und die Lage des Unternehmens verschaffen.

Das Bundesministerium sollte unverzüglich dafür sorgen, dass für die Aufzeichnung von Bargeschäften mit modernen elektronischen Kassen und Kassensystemen nur solche Gerätearten eingesetzt werden, die eingriffssicher sind. Als rechtliche Mittel stehen ihm die Anpassung der „Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme“ an die jeweilige technische Entwicklung sowie eine Neuregelung der Erleichterungen der Belegaufbewahrung zur Verfügung.

Es bieten sich verschiedene Verfahren an, elektronische Registrierkassen und Kassensysteme eingriffssicher zu machen:

- Der Einbau eines Fiskalspeichers, den die obersten Finanzbehörden der Länder vorschlagen, gibt nach Auffassung der Bundesanstalt keine ausreichende Sicherheit. Diese bevorzugt wegen des höheren Sicherheitsgrades kryptographische Verfahren, welche die in elektronische Kassen und Kassensysteme eingegebenen Datensätze nicht mehr änderbar versiegeln.
- Anstelle technischer Vorgaben könnte das Bundesministerium dem Nutzer einer elektronischen Kasse oder eines Kassensystems den Nachweis der Eingriffssicherheit auferlegen. Dieser ließe sich wie bei technischen Messgeräten durch Bauartzulassungen und/oder Zertifizierungen erbringen. Als unabhängige Einrichtungen könnten die Bundesanstalt, die technischen Prüfstellen TÜV oder das Bundesamt für Sicherheit in der Informationsverarbeitung elektronische Kassen und Kassensysteme zertifizieren.

54.3

Das Bundesministerium hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass aus den Manipulationsmöglichkeiten bei IT-gestützten Registrierkassen so schnell wie möglich Konsequenzen gezogen werden müssten. Es habe verschiedene Hersteller von Registrierkassen um Informationen über Lösungen zur Verhinderung unzulässiger Eingriffe gebeten. Es erwarte aus den Antworten Aufschluss darüber, ob der Einbau eines Fiskalspeichers eine geeignete Möglichkeit sei, die Vollständigkeit und Richtigkeit der Aufzeichnungen zu gewährleisten. Es habe auch die Bundesanstalt um eine Stellungnahme zu dem Fragenbereich gebeten. Diese habe mitgeteilt, dass die technische Angreifbarkeit des z. B. in Polen vorgeschriebenen Fiskalspeichers nicht unumstritten sei.

Sobald die Stellungnahmen der Registrierkassenhersteller vorlägen, werde das Bundesministerium die Angelegenheit nochmals – voraussichtlich im Herbst 2003 – mit den Referatsleitern Betriebsprüfung der obersten Finanzbehörden der Länder erörtern.

54.4

Wegen des wachsenden Einsatzes der elektronischen Kassen und Kassensysteme jüngster Bauart vornehmlich im Einzelhandel und im Gaststättengewerbe dringt der Bundesrechnungshof auf unverzügliches Handeln des Bundesministeriums. Bei Bargeldgeschäften in mehrstelliger Milliardenhöhe sollte die Gefahr von Steuerverkürzungen nicht unterschätzt werden.

55 Erstattungs- und Vergütungsregelung bei der Mineralölsteuer überflüssig
(Kapitel 6001 Titel 031 03)

55.0

Im Mineralölsteuerrecht wurde für den Handel mit versteuerten Kraftstoffen (Benzin, Dieselkraftstoff) eine Erstattungs- und Vergütungsregelung geschaffen, um den Mineralölhandel bei Forderungsausfällen nicht mit der Mineralölsteuer zu belasten. Bei anderen verbrauchsteuerpflichtigen Waren gibt es keine vergleichbaren Entlastungen.

55.1

Wie alle Verbrauchsteuern belastet die Mineralölsteuer den Ge- oder Verbrauch bestimmter Waren. Steuerschuldner sind dabei nicht die (End-)Verbraucher, sondern die Hersteller und diejenigen, die Mineralöle lagern oder importieren. Die Verkäufer der Produkte geben die Steuerlast grundsätzlich als Bestandteil des Verkaufspreises an die Verbraucher weiter, die tatsächlich mit der Steuer belastet werden sollen. Verbrauchsteuerpflichtige Waren werden dabei meist über mehrere Handelsstufen (Herstellung – Großhandel – Einzelhandel – Verbrauch) gehandelt. In manchen Fällen schlägt die Weitergabe der Steuerlast fehl, weil Abnehmer der versteuerten Ware den Kaufpreis nicht zahlen. Das steuerliche Ausfallrisiko trägt in diesen Fällen grundsätzlich der Verkäufer. Er hat aber die Möglichkeit, sich durch Abschluss einer Warenkreditversicherung gegen einen Forderungsausfall zu versichern.

Im Jahre 1991 wurde im Mineralölsteuergesetz eine Ermächtigung geschaffen, den Mineralölhandel bei Forderungsausfällen durch eine Erstattungs- und Vergütungsregelung zu entlasten. Nach § 53 Mineralölsteuer-Durchführungsverordnung (MinöStV) wird Verkäufern von versteuerten Kraftstoffen (Benzin, Dieselkraftstoff) auf Antrag die im Verkaufspreis enthaltene Mineralölsteuer erstattet oder vergütet, wenn

- sie wegen Zahlungsunfähigkeit des Warenempfängers nicht auf diesen abgewälzt werden kann und der Steuerbetrag 5 000 Euro übersteigt,
- keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Zahlungsunfähigkeit im Einvernehmen mit dem Verkäufer herbeigeführt worden ist,
- der Zahlungsausfall trotz Eigentumsvorbehalts, laufender Überwachung der Außenstände, rechtzeitiger Mahnung bei Zahlungsverzug unter Fristsetzung und gerichtlicher Verfolgung der Ansprüche nicht zu vermeiden war und
- Verkäufer und Warenempfänger wirtschaftlich nicht miteinander verbunden sind.

55.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass insbesondere große namhafte Mineralölkonzerne von der Vorschrift profitierten. Sie erhielten rd. 40 % der erstatteten oder vergüteten Beträge. Die Anträge von kleinen und mittelständischen Mineralölunternehmen lehnten die Zollbehörden häufig ab, da diese ihre Außenstände nicht oder nicht laufend überwachten. Außerdem mahnten sie bei Zahlungsverzug nicht oder nicht rechtzeitig und machten ihre Ansprüche nicht oder nicht rechtzeitig gerichtlich geltend. Demgegenüber verfügen Mineralölkonzerne über ein betriebliches Rechnungswesen, das den Anforderungen der Zollbehörden entspricht. Die kleinen und mittleren Mineralölunternehmen hatten bei Forderungsausfällen vielfach die wirtschaftlichen Belastungen trotz Warenkreditversicherungen zum Großteil selbst zu tragen, da sie diese im Vertrauen auf die Entlastungswirkung des § 53 MinöStV unter Ausschluss der Mineralölsteuer abgeschlossen hatten.

Die Erstattungen/Vergütungen stiegen von rd. 1,2 Mio. Euro im Jahre 2000 auf rd. 4,3 Mio. Euro im Jahre 2002 an. Nach einer Schätzung des Bundesrechnungshofes setzt die Zollverwaltung etwa 15 Beschäftigte des gehobenen Dienstes ausschließlich für die Bearbeitung von Anträgen nach § 53 MinöStV ein. Die Personalausgaben belaufen sich auf rd. 1 Mio. Euro pro Jahr.

55.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist § 53 MinöStV eine systemwidrige Subventionsnorm zugunsten des Mineralölhandels, die nicht im Subventionsbericht der Bundesregierung aufgeführt ist. Es gibt keine mineralölspezifischen Gründe, den Mineralölhandel gegenüber dem Handel mit anderen verbrauchsteuerpflichtigen Waren zu bevorzugen.

Da sich Unternehmen durch eine Warenkreditversicherung unter Einschluss der Verbrauchsteuer weitgehend gegen einen unerwarteten Forderungsausfall absichern können, ist die Entlastungsregelung auch nicht notwendig. Angesichts der Bemühungen der Bundesregierung, Subventionen generell abzubauen, um den Bundeshaushalt zu sanieren, sollten derartige Ausnahmeregelungen aufgehoben werden.

55.4

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat nicht erwogen, die Regelung aufzuheben.

55.5

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes besteht kein dringender Bedarf, den Handel mit voll versteuerten Mineralölen zulasten des Bundeshaushaltes gegenüber dem Handel mit anderen verbrauchsteuerpflichtigen Waren besser zu stellen. Das Bundesministerium sollte deshalb die Aufhebung des § 53 MinöStV veranlassen.

56 Deutsche Post AG zahlt bisher kein Entgelt für das Recht zur Vermarktung von Briefmarken

56.0

Das Bundesministerium der Finanzen hat der Deutschen Post AG vertraglich das Recht zur Vermarktung von Postwertzeichen übertragen. Dabei werden in erster Linie Postwertzeichen an Philatelisten verkauft. Aus dieser Vermarktung fließen der Deutsche Post AG jährliche Gewinne von 150 Mio. Euro bis 375 Mio. Euro zu. Entgegen den Vorstellungen des Gesetzgebers hat das Bundesministerium der Finanzen für dieses Vermarktungsrecht kein Entgelt vereinbart.

56.1

Nach § 43 Postgesetz (PostG) ist die Ausgabe von Postwertzeichen mit dem Aufdruck „Deutschland“ eine hoheitliche Aufgabe des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium). Die Vervielfältigung und Verwendung dieser Postwertzeichen zur Abgeltung von Postdienstleistungen bedürfen ministerieller Erlaubnis. Bis zur endgültigen Liberalisierung des Briefmarktes sind diese Rechte kraft Gesetzes unmittelbar und ausschließlich der Deutsche Post AG übertragen worden (gesetzliche Exklusivlizenz). Von der Erlaubnis nicht erfasst ist die Vermarktung. Dabei werden überwiegend Postwertzeichen durch (Erst-)Verkauf an Philatelisten veräußert (Sammlermarkt). Das Vermarktungsrecht ist gesetzlich nicht geregelt. Als „Annex der Ausgabebefugnis“ steht es dem Bundesministerium zu. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers kann das Bundesministerium die Vermarktungsrechte vertraglich an Lizenznehmer übertragen und ein Entgelt aushandeln, das sich an dem auf dem Sammlermarkt zu erzielenden Gewinn orientieren kann. Wegen der gesetzlichen Exklusivlizenz kann das Vermarktungsrecht zur Zeit vertraglich nur der Deutsche Post AG eingeräumt werden. Das Bundesministerium traf in der Vergangenheit entsprechende Regelungen mit der Deutsche Post AG, letztmals Ende des Jahres 2002 für den Zeitraum bis Ende des Jahres 2007. Entgegen der gesetzlichen Möglichkeit vereinbarte es allerdings kein entsprechendes Entgelt. Nach Schätzungen des Bundesministeriums erzielt die Deutsche Post AG aus der Vermarktung von Postwertzeichen auf dem Sammlermarkt jährliche Gewinne von 150 Mio. Euro bis 375 Mio. Euro.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium die vom Gesetzgeber mit der Neufassung des Postgesetzes verfolgte Absicht, die auf dem Sammlermarkt erzielbaren Gewinne dem Bundeshaushalt zuzuführen, seit Jahren nicht verwirklicht. Er hat daher angeregt, den Vertrag mit der Deutsche Post AG über die Ausgabe von Postwertzeichen neu zu verhandeln und ein angemessenes Entgelt für das Vermarktungsrecht zu vereinbaren. Er verkennt dabei nicht die praktischen Schwierigkeiten, die sich aus der Trennung in postalische und

philatelistische Funktionen der Postwertzeichen ergeben, meint aber doch, dass der auf dem Sammlermarkt zu erzielende Gewinn Orientierungsgröße für das auszuhandelnde Entgelt sein sollte.

56.3

Das Bundesministerium hatte zunächst erklärt, mehrfach mit der Deutsche Post AG eine vertragliche Vereinbarung erörtert zu haben, um Vermarktungsüberschüsse zugunsten des Bundeshaushalts verwenden zu können. Die Deutsche Post AG hätte eine solche Vereinbarung bislang mit dem Hinweis abgelehnt, dass bei einer Abschöpfung dieser Überschüsse mit Kurseinbußen bei der Postaktie zu rechnen wäre. Das Bundesministerium würde daher dem zuständigen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit vorschlagen, noch in der laufenden Legislaturperiode einen Gesetzesentwurf einzubringen, der u. a. die Voraussetzungen für die Erhebung eines Vermarktungsentgelts zur Abschöpfung des Philateliegewinns der Deutsche Post AG schafft. Mit Inkrafttreten einer solchen Regelung solle das Vermarktungsentgelt dann nach der Liberalisierung des Briefmarktes ab dem Jahre 2008 dem Bundeshaushalt zugute kommen. Im Rahmen des Bemerkungsverfahrens hat das Bundesministerium mitgeteilt, nunmehr doch Verhandlungen mit der Deutsche Post AG über die Erhebung eines Vermarktungsentgelts einleiten zu wollen.

56.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt diese Entscheidung und wird die Angelegenheit weiter beobachten. Er ist der Auffassung, dass mit einer Gewinnzuführung an den Bundeshaushalt nicht bis zum Jahre 2008 gewartet werden sollte. Er sieht das Bundesministerium aufgrund der Eigentumsverhältnisse bei der Deutsche Post AG auch nicht in einer aussichtslosen Verhandlungsposition, die ihm bloßes Abwarten abverlangt.

57 Abrechnungsverfahren für Pensionsbeiträge der Post-Aktiengesellschaften führt zu Mehrausgaben des Bundes in zweistelliger Millionenhöhe

57.0

Das Bundesministerium der Finanzen hat den drei Post-Aktiengesellschaften Deutsche Post AG, Deutsche Telekom AG und Deutsche Postbank AG zur Ermittlung ihrer Beiträge für Pensionen und Krankenbeihilfen (Versorgungsleistungen) der Postpensionäre ein vereinfachtes Abrechnungsverfahren eingeräumt, das nicht den gesetzlichen Vorgaben entspricht und zu Mindereinnahmen bei der Postunterstützungskasse führt. Dies belastet den Bundeshaushalt jährlich mit Mehrausgaben in zweistelliger Millionenhöhe. Das Bundesministerium der Finanzen sollte das vereinfachte Abrechnungsverfahren zurücknehmen und durch ein Verfahren ersetzen, das den gesetzlichen Anforderungen genügt.

57.1 Vorbemerkungen

Im Rahmen der Postreform II wurden zum 1. Januar 1995 die drei Teilsondervermögen des Bundes (Deutsche Bundespost Postdienst, Deutsche Bundespost Telekom und Deutsche Bundespost Postbank) in Aktiengesellschaften umgewandelt. Der Bund übertrug den Aktiengesellschaften die Dienstherreneigenschaft für die Postbeamtinnen und -beamten sowie deren Alters- und Krankenversorgung (Versorgungsleistungen). Um ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen (z. B. Auszahlung der Pensionen), bedienen sich die drei Aktiengesellschaften seit dem Jahre 2001 des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. (Postunterstützungskasse). Der Bundesrechnungshof hat sich in seinen Bemerkungen 2002 (Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 26) ausführlich mit der Errichtung und Finanzierung der Postunterstützungskasse befasst.

Nach dem Postpersonalrechtsgesetz (PostPersRG) hatten die Aktiengesellschaften zur Finanzierung der Versorgungsleistungen für die Postbeamtinnen und -beamten und deren Hinterbliebene in den Jahren 1995 bis 1999 Festbeiträge in Höhe von jährlich 3,7 Mrd. Euro an ihre Unterstützungskassen zu zahlen. Ab dem Jahre 2000 sieht das PostPersRG eine Neuregelung der Beitragsberechnung vor. Durch sie sind die Beiträge der Aktiengesellschaften erheblich gesunken, während sich die zum Ausgleich von Defiziten bei der Postunterstützungskasse erforderlichen Zahlungen des Bundes deutlich erhöht haben und in den kommenden Jahren stetig ansteigen werden. So zahlten die Aktiengesellschaften in den drei Jahren 2000 bis 2002 zusammen rd. 4,9 Mrd. Euro, während der Bund in dieser Zeit rd. 13,8 Mrd. Euro aufwenden musste. Insgesamt wird der Bund bis zum Jahre 2090 von den gesamten Versorgungslasten in Höhe von rd. 580 Mrd. Euro 560 Mrd. Euro (97 %) zu tragen haben, während die Unternehmen rd. 20 Mrd. Euro (3 %) aufbringen müssen. Über die Finanzierung des Bundesanteils an den Versorgungsleistungen für Postpensionäre hatte der Bundesrechnungshof bereits in seinen Bemerkungen 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 15) berichtet.

57.2 Ermittlung der Unternehmensbeiträge

57.2.1 Rechtsgrundlagen

Nach dem PostPersRG haben die Aktiengesellschaften seit dem Jahre 2000 Beiträge an die Postunterstützungskasse in Höhe von 33 % der Bruttobezüge der aktiven Beamten und der fiktiven Bruttobezüge ihrer „beurlaubten“ Beamten zu leisten. „Beurlaubte“ Beamte sind für die Aktiengesellschaften oder deren Tochterunternehmen als Angestellte tätig und deshalb aus dem Beamtenverhältnis beurlaubt.

Zum 1. Januar jeden Jahres haben die Aktiengesellschaften auf der Grundlage dieser Jahresbruttobezüge des Vorjahres einen Abschlag zu zahlen. Die Schlussabrechnung haben sie ebenso wie den Ausgleich aller Zahlungsverpflichtungen bis zum 31. März des nächsten Jahres vorzunehmen. Defizite der Postunterstützungskasse muss der Bund ausgleichen. Er darf dabei jedoch nur Zahlungen an die Postunterstützungskasse leisten, wenn die Aktiengesellschaften Höhe und Zeitpunkt ihrer Beitragszahlungen nachgewiesen haben. Die Postunterstützungskasse untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Bundes.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) überwacht im Rahmen seiner Rechtsaufsicht, dass die Organe der Aktiengesellschaften bei der Erfüllung ihrer dienstrechtlichen Befugnisse die gesetzlichen Bestimmungen beachten. Ihm steht dabei ein uneingeschränktes Informationsrecht durch die Vorstände und die Aufsichtsräte sowie ein Weisungsrecht gegenüber den Organen der Aktiengesellschaften zu.

57.2.2 Abrechnungsverfahren und Schlussabrechnungen

Das PostPersRG enthält keine näheren Bestimmungen über das Verfahren zur Bemessung der Bruttobezüge der aktiven Beamten und der fiktiven Bruttobezüge der ruhegehaltfähig beurlaubten Beamten. Ende 1998 teilte das Bundesministerium den Aktiengesellschaften mit, dass in die Bemessung der Unternehmensbeiträge die Bruttobezüge aller im Konzern tätigen Beamtinnen und Beamten einzubeziehen seien. Die „Bruttobezüge“ im Sinne des PostPersRG definierte es in Anlehnung an die allgemeinen besoldungsrechtlichen Regelungen für die Dienstbezüge der Bundesbeamten. Als „fiktive Bruttobezüge“ der ruhegehaltfähig beurlaubten Beamten waren die Dienstbezüge anzusetzen, wie sie sich für den Fall einer andauernden Beschäftigung im aktiven Beamtenverhältnis rechnerisch ergeben würden.

Anfang des Jahres 2001 legten die Aktiengesellschaften ihre Schlussabrechnungen über die Beiträge an die Postunterstützungskasse für das Jahr 2000 vor. In der Summe ergab sich ein Gesamtbetrag für die Unternehmensbeiträge in Höhe von rd. 1,7 Mrd. Euro.

Die Abrechnungen umfassten jeweils zwei Blätter; begründende Unterlagen waren nicht beigefügt. Die Postunterstützungskasse prüfte die Abrechnungen auf Plausibilität. Ergebnis war, dass die Aktiengesellschaften von unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen bei der Ermittlung der Bruttobezüge und bei der Anzahl der zu berücksichtigenden aktiven und beurlaubten Beamtinnen und Beamten ausgegangen waren; zum Teil waren die Zahlen nicht nachvollziehbar. Eine Aktiengesellschaft hatte die Bruttobezüge ihrer aktiven und der ruhegehaltfähig beurlaubten Beamten summarisch ermittelt; bei den fiktiven Bezügen ihrer beurlaubten Beamten hatte sie nicht alle Vergütungen und Zulagen berücksichtigt. Die beiden anderen Aktiengesellschaften gingen für die Berechnung der fiktiven Jahresbruttobezüge ihrer ruhegehaltfähig beurlaubten Beamten von einem vereinfachten Ansatz aus, indem sie die Durchschnittsbezüge eines aktiven Beamten zugrunde legten. Prüfungen im Einzelnen, z. B. ob Bruttobezüge personenbezogen richtig ermittelt worden waren, ließen die Abrechnungsunterlagen nicht zu. Das Bundesministerium klärte die unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen und die unterschiedlich ermittelten Ergebnisse der Schlussabrechnungen nicht abschließend auf. Von seinem Informationsrecht gegenüber den Vorständen der Aktiengesellschaften und der Möglichkeit, diese anzuweisen, prüffähige Abrechnungsunterlagen vorzulegen, machte es keinen Gebrauch.

57.2.3 Änderung des Abrechnungsverfahrens

Im März 2001 veranlasste das Bundesministerium ein versicherungsmathematisches Gutachten zum Umfang der Beitragspflicht der Aktiengesellschaften für das Jahr 2000. Der Gutachter kam Ende November zu dem Ergebnis, dass die Beitragsverpflichtungen der Unternehmen insgesamt um rd. 39,7 Mio. Euro höher lägen als nach deren Schlussabrechnungen. Einschränkend wies er darauf hin, dass ihm wegen Mängeln in den von den Unternehmen gelieferten Personaldaten die genaue Ermittlung der Beiträge nicht möglich gewesen sei. Er gehe aber davon aus, dass seine nach mathematisch-statistischen Methoden ermittelten Berechnungsergebnisse in etwa dem tatsächlichen Aufwand entsprächen. Aus dem Gutachten ergibt sich, dass die durchschnittlichen Bruttobezüge der beurlaubten Beamten bei den Unternehmen im Jahre 2000 zwischen 9 % und 20 % über denen der aktiven Beamten lagen. Bei einer Aktiengesellschaft hatte die Prüfung der Schlussabrechnung durch die Postunterstützungskasse ergeben, dass die Durchschnittsbezüge eines beurlaubten Beamten bei gleichen beitragsrelevanten Bezügekomponenten im Jahre 2000 (rd. 41 600 Euro) um 51 % über denen eines aktiven Beamten (rd. 27 500 Euro) lagen. Den Unterschied führte sie auf den hohen Anteil der Führungskräfte an den Beurlaubten zurück.

Im Dezember 2001 schlug das zuständige Fachreferat im Bundesministerium den Aktiengesellschaften eine Regelung für ein vereinfachtes Abrechnungsverfahren vor, das auch noch auf die bereits abgerechneten Unternehmensbeiträge des Jahres 2000 Anwendung finden sollte. Die Regelung konkretisierte die in der Schlussabrechnung zu berücksichtigenden Bezügebestandteile, die Ermittlung der Zahl der aktiven und der beurlaubten Beamten und stellte für die Ermittlung der fiktiven Bruttobezüge der beurlaubten Beamten eine „pauschalisierte Berechnung“ zur Auswahl. Ersatzweise zu der Vorgabe, die fiktiven Bruttobezüge „nachweislich für jeden beurlaubten Beamten (…) unter Berücksichtigung von Besoldungsgruppe, Familienstand und Dienstaltersstufe für das Bezugsjahr monatlich (…) zu ermitteln“, räumte sie den Unternehmen damit die Möglichkeit ein, den Jahresbetrag der fiktiven Bruttobezüge durch Multiplikation der Jahresdurchschnittszahl der beurlaubten Beamten mit den durchschnittlichen Jahresbruttobezügen eines aktiven Beamten zu ermitteln.

Das Fachreferat hatte zuvor nicht geprüft, wie sich dieses pauschalisierte Abrechnungsverfahren auf die Höhe der Unternehmensbeiträge und damit auf die Ausgaben

des Bundes für die Finanzierung der Versorgungszahlungen an die ehemaligen Postbeamtinnen und -beamten auswirken würde. Eine nach § 7 Abs. 2 Satz 1 BHO bei allen finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führte es nicht durch. Die gemäß § 40 Abs. 1 Satz 2 BHO erforderliche Einwilligung der Haushaltsabteilung im Bundesministerium für Maßnahmen von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung, die zu Einnahmeminderungen führen können, holte es nicht ein. Auch soweit in der pauschalisierten Berechnungsmethode eine Veränderung von Ansprüchen des Bundes gesehen werden kann, bedurfte sie gemäß § 59 Abs. 2 BHO der Einwilligung der Haushaltsabteilung. Auf die gemäß § 102 Abs. 1 Nr. 5 BHO erforderliche unverzügliche Unterrichtung des Bundesrechnungshofes über Maßnahmen von erheblicher finanzieller Tragweite verzichtete das Bundesministerium.

57.2.4 Anwendung des pauschalisierten Abrechnungsverfahrens

Die Aktiengesellschaften machten durchweg von dem Wahlrecht Gebrauch, die fiktiven Bruttobezüge ihrer beurlaubten Beamten nach dem pauschalisierten Berechungsverfahren zu ermitteln. Sie reichten Ende 2001 und Anfang 2002 überarbeitete Schlussabrechnungen für das Jahr 2000 ein. Die im pauschalisierten Verfahren berechneten Beiträge für das Jahr 2000 lagen insgesamt um rd. 25 Mio. Euro unter den von den Unternehmen zunächst ausgewiesenen Beiträgen. Die Postunterstützungskasse untersuchte die neu eingereichten Schlussabrechnungen nochmals auf Plausibilität, sah sich aber außerstande, die zugrunde liegenden Bezügebestandteile, die zugrunde gelegte Anzahl an aktiven und beurlaubten Beamten und die daraus ermittelten Summen der Bruttobezüge auf ihre tatsächliche Richtigkeit hin zu prüfen. Für die Anforderung zusätzlicher Unterlagen bei den Aktiengesellschaften oder die Absicherung der den Schlussabrechnungen zugrunde liegenden Daten durch Prüfungen bei den Aktiengesellschaften sah der Vorstand der Postunterstützungskasse keine ausreichende Rechtsgrundlage. Das Bundesministerium akzeptierte die überarbeiteten Schlussabrechnungen, behielt sich aber ihre Prüfung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vor. Das Bundesministerium wies die Postunterstützungskasse an, die sich aus den neuen Schlussabrechnungen ergebenden „Überzahlungen“ den Aktiengesellschaften zu erstatten. Im Umfang dieser Rückzahlungen musste der Bund seine Zuwendungen an die Postunterstützungskasse erhöhen.

Auch für die Jahre 2001 und 2002 haben die Aktiengesellschaften mittlerweile Schlussabrechnungen auf der Grundlage des pauschalisierten Berechnungsverfahrens vorgelegt. Die Prüfung der Schlussabrechnungen durch die Wirtschaftprüfungsgesellschaft dauert noch an. Es zeichnen sich Probleme bei der Prüfung der Nachweisunterlagen bei den Unternehmen ab, etwa bei der Benennung der beurlaubten Beamten, der Ermittlung von Bezügebestandteilen oder der Definition ruhegehaltfähiger Beurlaubungszeiten.

57.3 Beanstandungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium nicht rechtzeitig vor dem Wirksamwerden der Beitragsregelung im Jahre 2000 eindeutige Vorgaben für eine gesetzeskonforme Berechnung und Nachweisführung der Unternehmensbeiträge getroffen hat. Die Notwendigkeit dazu war seit dem Jahre 1995 bekannt. Die Ende 1998 den Unternehmen mitgeteilten Berechnungsgrundlagen enthielten erhebliche Auslegungsspielräume und führten methodisch sowie im Ergebnis zu ganz unterschiedlichen Beitragsberechnungen bei den Aktiengesellschaften. Die für das Jahr 2000 zunächst vorgelegten Schlussabrechnungen der Unternehmen waren in den zugrunde liegenden Annahmen und Berechnungsverfahren sehr unterschiedlich, zum Teil nicht plausibel, insbesondere aber nicht nachprüfbar. Das vom Bundesministerium eingeholte versicherungsmathematische Gutachten kam zu dem Ergebnis, dass die von den Unternehmen ermittelten Beiträge in Höhe eines zweistelligen Millionenbetrages (Euro) zulasten des Bundes zu gering angesetzt waren. Insbesondere enthielt es Hinweise auf unzureichende Personaldaten der Unternehmen, die eine korrekte Ermittlung und Prüfung ihrer Zahlungsverpflichtungen nicht zuließen. Der gesetzlichen Verpflichtung der Unternehmen, die Höhe der von ihnen an die Postunterstützungskasse geleisteten Zuwendungen nachzuweisen, genügten die vorgelegten Schlussabrechnungen damit nicht. Dennoch verzichtete das Bundesministerium darauf, seine Rechte wahrzunehmen und von den Unternehmensvorständen Aufklärung und die Vorlage prüffähiger Unterlagen zu verlangen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesministerium den Unternehmen ein pauschalisiertes Abrechnungsverfahren ohne Nachweispflichten für die Ermittlung der fiktiven Bruttobezüge der beurlaubten Beamten angeboten hat, anstatt die Berechnungen der Unternehmen aufzuklären. Das Verfahren genügt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den gesetzlichen Anforderungen nicht. Es geht insbesondere von einer unzutreffenden Ermittlung der „fiktiven Bruttobezüge“ aus und führte nach den Ergebnissen der darauf aufbauenden zweiten Schlussabrechnungen zu Rückzahlungen an die Unternehmen und damit zu Mehrausgaben des Bundes in Höhe von rd. 25 Mio. Euro (allein für das Jahr 2000). Gegenüber den Berechnungen des Gutachters zahlten die Unternehmen in diesem Jahr damit rd. 65 Mio. Euro weniger, als dieser für erforderlich gehalten hatte.

Bei der Änderung des Abrechnungsverfahrens beachtete das Bundesministerium wesentliche Bestimmungen des Haushaltsrechts nicht. Es verstieß gegen § 7 Abs. 2 Satz 1 BHO, weil es nicht vorab die Wirtschaftlichkeit des geänderten Berechnungsverfahrens untersuchte und darüber hinaus gemäß § 40 Abs. 1 Satz 2 BHO und nach § 59 Abs. 2 BHO die Einwilligung der Haushaltsabteilung des Bundesministeriums nicht einholte. Ebenso wäre der Bundesrechnungshof gemäß § 102 Abs. 1 Nr. 5 BHO unverzüglich zu unterrichten gewesen.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Tatsache, dass das Fachreferat in eigener Zuständigkeit und ohne Beteiligung der zuständigen Stellen über eine so weitgehende Maßnahme mit erheblichen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt entscheiden konnte, einen erheblichen Organisationsmangel.

57.4 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat die Sachverhalte im Wesentlichen anerkannt. Gegen die Feststellung des Bundesrechnungshofes, das vereinfachte Abrechnungsverfahren bewirke zusätzliche Belastungen des Bundeshaushalts in jährlich zweistelliger Millionenhöhe, hat es eingewandt, diese beruhe auf Einschätzungen, die im Zusammenwirken der Postunterstützungskasse mit den Postnachfolgeunternehmen erst noch geprüft werden müssten. Dazu sei die Mithilfe der Aktiengesellschaften erforderlich. Diese hätten aber erklärt, sie seien technisch nicht in der Lage, zum vereinfachten Abrechnungsverfahren einzelfallorientierte Vergleichsberechnungen vorzulegen. Deshalb sei ihm, dem Bundesministerium, eine abschließende Stellungnahme zu der Bemerkung des Bundesrechnungshofes noch nicht möglich. Es hat darüber hinaus die Auffassung des Bundesrechnungshofes bezweifelt, das vereinfachte Abrechungsverfahren genüge den gesetzlichen Vorgaben nicht, und dazu darauf verwiesen, dass das Gesetz keine Abrechnungsvorgaben enthalte.

Das Bundesministerium hat den Vorwurf des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen, es habe nicht rechtzeitig vor dem Wirksamwerden der gesetzlichen Änderungen zur Ermittlung der Unternehmensbeiträge eindeutige Regelungen zu deren gesetzeskonformer Berechnung getroffen. Wie der Bundesrechnungshof richtig feststelle, habe das Bundesministerium den Postnachfolgeunternehmen bereits im Jahre 1998 entsprechende Berechnungsvorgaben gemacht. In den Unzulänglichkeiten der ersten Schlussabrechnungen liege im Übrigen der entscheidende Grund für die Einführung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens. Dabei sei das Fachreferat davon ausgegangen, dass die Pauschalisierung weder den Bundeshaushalt noch die Aktiengesellschaften benachteiligen würde.

Das Bundesministerium hat allerdings eingeräumt, dass vor Einführung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens dessen wirtschaftliche Auswirkungen sorgfältiger hätten geprüft werden müssen. Richtig sei auch, dass die Prüfung der Nachweisunterlagen bei den Unternehmen weiterhin Probleme bereite. Auch habe das Fachreferat haushaltsrechtliche Bestimmungen nicht beachtet und erforderliche interne Abstimmungen nicht durchgeführt. Das Bundesministerium hat aber bezweifelt, dass deren Beachtung zu einem anderen Abrechnungsverfahren geführt hätte. Es werde die Verantwortlichen in geeigneter Weise auf die Einhaltung der Vorschriften hinweisen.

Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, es sehe sich durch die Bemerkung in seinem Bemühen gestärkt, den Sachverhalt umfassend und gründlich aufzuklären. Sollten Korrekturen erforderlich sein, werde es unverzüglich die notwendigen Schritte einleiten.

57.5 Abschließende Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Bewertung fest, dass das geänderte Abrechnungsverfahren zu jährlichen Einnahmeausfällen bei der Postunterstützungskasse und damit zu Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt in Höhe eines zweistelligen Millionenbetrages (Euro) führt. Allein im Jahre 2000 hat es zu Rückzahlungen an die Aktiengesellschaften in Höhe von 25 Mio. Euro geführt und damit zu gleich hohen Mehrausgaben für den Bund.

Der Bundesrechnungshof bleibt auch bei seiner Auffassung, dass das vereinfachte Abrechnungsverfahren zur Ermittlung der Unternehmensbeiträge nicht den gesetzlichen Anforderungen genügt. Zwar spricht das Gesetz von „fiktive(n) Bruttobezüge(n)“ der ruhegehaltfähig beurlaubten Beamtinnen und Beamten und eröffnet damit Auslegungsspielräume. Diese sind aber darauf beschränkt zu ermitteln, was eine beamtete Kraft individuell an Bruttobezügen erhalten würde, wenn sie nicht beurlaubt wäre. Diese Gesetzesauslegung liegt zutreffend dem vom Bundesministerium im Jahre 1998 festgelegten Abrechnungsverfahren zugrunde. Das Bundesministerium hat es versäumt, diese Berechnungsvorgabe durchzusetzen, weil es seine aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten gegenüber den Unternehmensorganen nicht nutzte.

Im Übrigen sieht der Bundesrechnungshof seine Beanstandung, das Bundesministerium habe nicht rechtzeitig für eine gesetzeskonforme und prüffähige Berechnungsgrundlage für die Unternehmensbeiträge gesorgt, dadurch bestätigt, dass dem Bundesministerium dies auch acht Jahre nach Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen noch nicht möglich war.

Der Bundesrechnungshof erkennt die zwischenzeitlich eingeleiteten Maßnahmen des Bundesministeriums an, nunmehr für eine gesetzeskonforme Erhebung und Nachweisführung der Unternehmensbeiträge zur Finanzierung der Versorgungsleistungen an ehemalige Postbeamtinnen und -beamte sowie deren Hinterbliebene zu sorgen und die Beachtung haushaltsrechtlicher Vorschriften sicherzustellen.

Er fordert das Bundesministerium auf, die Berechnungsgrundlagen neu zu fassen. Um den gesetzlichen Vorgaben zu entsprechen, sind dabei die Bruttobezüge der aktiven und die fiktiven Bruttobezüge der ruhegehaltfähig beurlaubten Beamten personenbezogen zu ermitteln. Berechnungsvereinfachungen können nur dann in Betracht kommen, wenn sie nachweislich nicht zulasten des Bundes gehen. Dies gilt auch für die Ermittlung der Zahl der aktiven und der ruhegehaltfähig beurlaubten Beamten sowie für die Zeiten ihrer Beurlaubung. Zu den Schlussabrechnungen sind prüffähige Unterlagen zu erstellen und vorzulegen, sodass sich die Prüfung der Unternehmensbeiträge nicht auf Plausibilitätsbetrachtungen

beschränken muss. Das Bundesministerium wird dazu ggf. von seinem Informationsrecht Gebrauch machen und die Unternehmensorgane anweisen müssen, die erforderlichen Unterlagen vorzuhalten. Der Bundesrechnungshof sieht in der Prüfung der Höhe der gesetzlich zu leistenden Unternehmensbeiträge grundsätzlich eine Aufgabe, für die das Bundesministerium verantwortlich ist.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass dem Bund durch die unzureichende Ermittlung der Unternehmensbeiträge in den bisher abgerechneten drei Jahren und insbesondere durch das pauschalisierte Berechnungsverfahren Einnahmeminderungen und damit Mehrausgaben im Umfang eines hohen zweistelligen Millionenbetrages (Euro) entstanden sind. Da das Bundesministerium die Abrechnungen nur unter Vorbehalt anerkannt hat, sollte die neu zu fassende Abrechnungsregelung rückwirkend auch für die Jahre ab 2000 gelten. Höhere Unternehmensbeiträge sind von den Aktiengesellschaften nachzufordern.

Bundesanstalt für Arbeit

58 Freie Förderung: Projektförderung als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat sich nicht bewährt

58.0

Die Projektförderung im Rahmen der Freien Förderung hat sich als Instrument der aktiven Arbeitsförderung in der Praxis nicht bewährt. Die Arbeitsämter achteten bei der Gestaltung und Umsetzung ihrer Förderprojekte zu wenig auf die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen. Bei der Mehrzahl der geprüften Projekte konnten trotz des erheblichen Förderaufwandes nur wenige Arbeitslose in den regulären Arbeitsmarkt eingegliedert werden.

58.1

Die Freie Förderung nach § 10 des Sozialgesetzbuches – Drittes Buch – (SGB III) ist ein Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie ist auf eine individuelle Förderung des einzelnen Arbeitnehmers ausgerichtet, mit dem Ziel, Arbeitslose nachhaltig in den regulären Arbeitsmarkt einzugliedern.

Mit dem Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom Dezember 1998 führte der Gesetzgeber in § 10 SGB III zusätzlich die Möglichkeit der Projektförderung ein. Der Gesetzgeber wollte damit erreichen, dass Projekte zur Förderung von besonders schwer vermittelbaren Arbeitslosen nach dem Arbeitsförderungsgesetz, die mit dem Inkrafttreten des SGB III keine gesetzliche Grundlage mehr hatten, fortgeführt werden konnten. Die Arbeitsämter entwickelten in der Praxis darüber hinausgehende Förderansätze und gestalteten nach eigenem Ermessen Projekte zur Eingliederung von Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt. Sie wendeten im Haushaltsjahr 2001 mit insgesamt etwa 150 Mio. Euro rd. ein Viertel ihrer zur Freien Förderung vorgesehenen Ausgaben für Projekte auf.

Das SGB III enthält keine Definition des Begriffs Projektförderung. Auch der von der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) herausgegebene Handlungsleitfaden zur Freien Förderung enthält keine ausreichenden Regelungen zur Projektförderung.

58.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Statistik der Bundesanstalt zur Freien Förderung ausschließlich auf den Nachweis von Teilnehmerzahlen ausgerichtet war. Die Bundesanstalt konnte nicht zentral ermitteln, wie viele Projekte die Arbeitsämter förderten. Da der Buchungsplan der Bundesanstalt eine gesonderte Ausgabenerfassung der Projekte nicht vorsah, konnte sie die Ausgaben der Arbeitsämter für die Projektförderung nur mit hohem Aufwand und nicht tagesaktuell ermitteln. Die Bundesanstalt besaß insofern keine Möglichkeit, übergreifende Erkenntnisse zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Projektförderung zu gewinnen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2002 insgesamt 21 Projekte mit dem thematischen Schwerpunkt Beschäftigung und Qualifizierung geprüft. Er stellte erhebliche Mängel bei der Planung, Durchführung und Erfolgskontrolle fest:

- Die meisten der geprüften Projekte bezweckten vorrangig eine befristete Beschäftigung von Arbeitslosen. Sie waren nicht hinreichend auf das grundlegende Ziel der aktiven Arbeitsförderung ausgerichtet, möglichst viele Arbeitslose nachhaltig in den regulären Arbeitsmarkt einzugliedern.
- Kostengesichtspunkte hatten die Arbeitsämter bei ihren Fördervorhaben nur unzureichend berücksichtigt. Sie vergaben Projekte in der Regel, ohne diese zuvor auszuschreiben, und gewährten Fördermittel unabhängig vom tatsächlich erzielten Eingliederungserfolg.
- Bei der Mehrzahl der Projekte bestand ein erhebliches Missverhältnis zwischen dem Förderaufwand und den erzielten Eingliederungserfolgen.
- Ein Arbeitsamt hatte den Erfolg eines mit 608 000 Euro geförderten Projektes zur Erprobung und Motivierung von Arbeitslosen nicht kontrolliert. Der Bundesrechnungshof hat zum Verbleib von 30 geförderten Personen festgestellt, dass lediglich eine Person in den regulären Arbeitsmarkt eingegliedert worden war.

- Ein weiteres mit insgesamt 419 000 Euro gefördertes Projekt zur Beschäftigung und Alphabetisierung von Arbeitslosen hatte das Arbeitsamt ungeachtet ausgebliebener Eingliederungserfolge nach Ablauf eines Jahres verlängert.
- Ein anderes Arbeitsamt hatte drei Projekte zur Beschäftigung von Arbeitslosen im kommunalen Bereich gefördert. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass von 90 geförderten Personen lediglich zehn dauerhaft in den regulären Arbeitsmarkt integriert worden waren. Diesem Eingliederungsergebnis stand ein Fördermittelaufwand von rd. 1,1 Mio. Euro gegenüber.

58.3

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, auf einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz in den Arbeitsämtern hinzuwirken. Die Bundesanstalt sollte verbindliche Rahmenregelungen zur Gestaltung von Projekten herausgeben und die Voraussetzungen für ein wirksames Controlling der Freien Projektförderung schaffen. Durch Erhöhung der Transparenz in diesem Aufgabenbereich kann die Bundesanstalt gleichzeitig der Gefahr möglicher Korruptionsschäden begegnen.

58.4

Die Bundesanstalt hat zunächst angemerkt, dass die bemängelten Förderprojekte auf Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen ausgerichtet waren, bei denen bereits geringe Eingliederungsergebnisse als Erfolg zu werten sind. Sie hat im Übrigen die vom Bundesrechnungshof festgestellten Wirtschaftlichkeitsmängel bestätigt. Die Arbeitsämter hätten die Förderung der geprüften Projekte zwischenzeitlich modifiziert oder ganz eingestellt. Im Februar 2003 hat die Bundesanstalt die Projektförderung im Rahmen der Freien Förderung durch Geschäftsanweisung an alle Arbeitsämter bis auf weiteres ausgesetzt. Die Bundesanstalt folgert daraus, dass sie Rahmenregelungen zur Projektförderung vorerst nicht herausgeben müsse.

58.5

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zeigt die Reaktion der Bundesanstalt, Projektförderungen bis auf weiteres zu unterbinden, dass sich diese Förderungsart als Instrument der aktiven Arbeitsförderung nicht bewährt hat. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesanstalt, sich beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit dafür einzusetzen, dass die Beschränkung der Freien Förderung auf die Gewährung von Individualhilfen an Arbeitnehmer gesetzlich festgeschrieben wird. Soweit die Bundesanstalt bei gegenwärtiger Rechtslage beabsichtigt, eine Projektförderung durch die Arbeitsämter wieder zuzulassen, sollte sie verbindliche Rahmenregelungen entwickeln und die Voraussetzungen für ein wirksames Controlling schaffen.

59 Zuwendungen an Berufsbildungs- und Berufsförderungswerke ohne Förderbedarf

59.0

Die Landesarbeitsämter gewährten Zuwendungen für den Aufbau von Berufsbildungs- und Berufsförderungswerken ohne hinreichende Information, ob die Einrichtungen nach ihrer Vermögenslage der Förderung bedurften und ob sie die weiteren Fördervoraussetzungen erfüllten. Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziale Sicherung angeregt, die Förderung einzustellen, weil die Einrichtungen über genügend Mittel durch laufende Einnahmen verfügen. Außerdem ist das Ziel, Berufsbildungs- und Berufsförderungswerke flächendeckend vorzuhalten, inzwischen erreicht. Unabhängig davon hat er eine ordnungsgemäße Prüfung der Zuwendungsvoraussetzungen gefordert.

59.1

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) kann nach § 248 Drittes Buch Sozialgesetzbuch Zuwendungen für den Aufbau (Neuinvestitionen, Ersatzbeschaffungen und Modernisierungsmaßnahmen) von Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation (Berufsbildungs- und Berufsförderungswerke) gewähren, wenn dies für die Zwecke der aktiven Arbeitsförderung erforderlich ist und sich die Träger in angemessenem Umfang an den Kosten beteiligen. Die Durchführungsanweisungen der Bundesanstalt sehen eine Förderung grundsätzlich nur bei Vorliegen „besonderer Umstände“ vor, ohne diese näher zu erläutern. Die Träger müssen einen angemessenen Eigenanteil erbringen; ein Anteil von weniger als 10 % der förderungsfähigen Gesamtkosten ist grundsätzlich nicht angemessen.

Nachdem der Aufbau der Einrichtungen in den neuen Bundesländern abgeschlossen ist, gibt es in Deutschland 50 Berufsbildungs- und 28 Berufsförderungswerke. Die Bundesanstalt gewährt ihnen Zuwendungen ganz überwiegend als Darlehen. Im Haushaltsjahr 2002 gab sie hierfür 12,5 Mio. Euro aus, im Haushaltsjahr 2003 veranschlagte sie 19,2 Mio. Euro.

Die wirtschaftliche Existenz der Einrichtungen wird durch Einnahmen aus Tages-Kostensätzen je Teilnehmerin und Teilnehmer gesichert, die von den Rehabilitationsträgern gezahlt werden. Die Einrichtungen ermitteln die Kostensätze anhand einer Kostenrechnung und legen sie endgültig nach Verhandlungen mit den Rehabilitationsträgern durch Vereinbarung fest. Nachträglich entstehende Überschüsse werden nicht angerechnet, Fehlbeträge werden nicht ausgeglichen.

Neben der Bundesanstalt fördert auch das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Bundesministerium) aufgrund der haushaltsrechtlichen Ermächtigung bei Kapitel 1502 Titel 863 51 und 893 51 des Bundeshaushaltsplans die Einrichtungen. Das Bundesministerium gewährt ganz überwiegend Zuschüsse. Bis zum

Jahre 2002 lag die Förderzuständigkeit beim ehemaligen Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

59.2

Der Bundesrechnungshof prüfte die Förderung einzelner Einrichtungen durch die Landesarbeitsämter. Er stellte fest, dass diese Neuinvestitionen, Ersatzbeschaffungen und Modernisierungsmaßnahmen förderten, ohne den Bedarf und die „besonderen Umstände“ zureichend zu prüfen und zu dokumentieren. Der Aufbau der Einrichtungen in den neuen Ländern wurde nahezu vollständig aus Fördermitteln finanziert, weil die als GmbH gegründeten Einrichtungen wegen ihres geringen Stammkapitals von jeweils 25 000 Euro zunächst keinerlei Eigenmittel einbrachten.

Die Ermittlungen der Landesarbeitsämter zur Eigenleistungsfähigkeit zogen sich über längere Zeit, teilweise über mehrere Jahre hin, weil die Träger die erforderlichen Unterlagen entweder nicht zeitgerecht, nicht vollständig oder überhaupt nicht vorlegten. Die Landesarbeitsämter ließen darüber hinaus zugunsten der Einrichtungen Vermögenswerte außer Betracht (z. B. Wertpapiere des Anlagevermögens), weil sie nach deren Angaben der Abdeckung von Pensionsverpflichtungen dienten. Auch erkannten sie Passivpositionen wie Rückstellungen für so genannte Kostensatzrisiken oder noch nicht in Anspruch genommenen Urlaub an. Diese Zweckbindungen waren teilweise nicht ausreichend belegt oder waren nach den Festlegungen der Bundesanstalt unbeachtlich. Teilweise war eine Vermögensaufstellung der einzelnen Fördereinrichtungen schon deshalb nicht möglich, weil sie über kein eigenständiges Rechenwerk verfügten, sondern anteilige Werte aus der Gesamtbilanz ihrer Träger ableiteten.

59.3

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung der Einrichtungen beanstandet. In den von ihm geprüften Fällen hatten die Landesarbeitsämter eine besondere Bedarfslage nicht festgestellt. Die ungenügende Kapitalausstattung der Einrichtungen in den neuen Ländern allein rechtfertigte keinen Verzicht auf die Eigenbeteiligung.

Er hat des Weiteren beanstandet, dass die Überprüfung der Finanzkraft der Einrichtungen durch die Landesarbeitsämter zu keinen aussagekräftigen Ergebnissen führte. Dies war hauptsächlich darin begründet, dass die Einrichtungen testierte Ergebnisse des Rechnungswesens nicht, nicht vollständig oder zumindest nicht zeitnah vorlegten. Außerdem nutzten sie die umfangreichen handelsrechtlichen Bewertungsspielräume.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die Landesarbeitsämter die Zuwendungsvoraussetzungen ordnungsgemäß, d. h. unter Vorlage testierter, zeitnaher Jahresabschlüsse nebst Zahlungsunterlagen überprüfen. Ferner hat er gegenüber der Bundesanstalt wie auch gegenüber dem ehemaligen Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung angeregt, die Förderung der Einrichtungen vollständig zu beenden und hierzu eine entsprechende Gesetzesänderung anzustreben. Das Ziel der Förderung ist erreicht, weil eine ausreichende Versorgung mit Berufsbildungs- und Berufsförderungswerken flächendeckend besteht und den Einrichtungen über die Kostensätze genügend Mittel zur Verfügung stehen, um Neuinvestitionen, Ersatzbeschaffungen und Modernisierungsmaßnahmen aus eigener Kraft zu finanzieren. Die weitere Förderung einzelner Einrichtungen ist zudem geeignet, den Wettbewerb der Einrichtungen untereinander zu verzerren.

59.4

59.4.1

Die Bundesanstalt hat bestritten, dass die Bedarfsprüfung unzureichend war. Zwar habe bei einzelnen Maßnahmen der Eindruck entstehen können, sie seien ohne Bedarfserhebung gefördert worden. Es sei aber lediglich versäumt worden, die Bedarfsprüfung in einer zusammenfassenden Stellungnahme niederzulegen.

Die Bundesanstalt teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass sich die Eigenmittelprüfungen häufig lange hinzogen. Durch die handelsrechtlichen Bewertungsspielräume bei der Erstellung der Bilanzen könne eine sichere Aussage zur Finanzkraft und damit zur Beteiligungsfähigkeit der Einrichtungen nicht getroffen werden. Aus den vom Bundesrechnungshof genannten Gründen plane sie daher, sich aus der Förderung soweit wie möglich zurückzuziehen.

59.4.2

Das Bundesministerium hat ausgeführt, eine Beendigung der Förderung sei mit Wortlaut und Zweck der gesetzlichen Regelung nicht vereinbar, da der Gesetzgeber die Förderung als Daueraufgabe vorgesehen habe. Jedoch sei nach einer weitgehend abgeschlossenen Modernisierungsphase eine Neuausrichtung der Förderung angezeigt. Aufgrund von Vorgaben der Bundesanstalt sähen sich die Einrichtungen überdies veranlasst, ihre Kostensätze zweckwidrig aus Abschreibungen zu subventionieren. Damit stünden Mittel aus Abschreibungen zur Finanzierung notwendiger Investitionen nicht mehr zur Verfügung. Da es einen freien Wettbewerb nicht gebe, könne durch die Förderung einzelner Einrichtungen auch kein Wettbewerb verzerrt werden. Hierfür fehle es an einer entscheidenden Voraussetzung, dem ausgewogenen Verhältnis von Angebot und Nachfrage. Den Einrichtungen stehe ein Nachfragemonopol der Bundesanstalt bei den Berufsbildungswerken und ein Nachfrageoligopol der Bundesanstalt und der Träger der Rentenversicherung bei den Berufsförderungswerken gegenüber. Es müsse daher möglich bleiben, in bestimmten Fällen qualitätssichernde Maßnahmen in besonderer Weise finanziell zu fördern, da andernfalls die Einrichtungen in den Ballungsräumen und die Einrichtungen mit finanzstarken Trägern bevorzugt würden.

Eine Fortsetzung der Förderung unter bestimmten einschränkenden Voraussetzungen sei deshalb angebracht. Zu denken sei an besondere Bedarfslagen im Ausbildungsbereich, einen deutlich höheren Eigenanteil der Ein-

richtungen von mindestens 30 % der förderfähigen Kosten und – entsprechend einer früheren Empfehlung des Bundesrechnungshofes – eine völlige Umstellung der Förderung auf Darlehen.

Unabhängig davon sei das Bundesministerium bereit, die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zur Verbesserung der Eigenmittelprüfung aufzugreifen.

59.5

Die Ausführungen der Bundesanstalt zu den Mängeln bei der Ermittlung der Eigenleistungsfähigkeit überzeugen nicht. Die Förderung setzt eine besondere Bedarfslage voraus. Diese bestand bei den geprüften Förderfällen nicht, jedenfalls war sie nicht belegt oder sonst wie von den Landesarbeitsämtern festgestellt worden. Die Absicht der Bundesanstalt, sich aus der Förderung zurückzuziehen, steht im Einklang mit dem inzwischen erreichten Förderzweck.

Der Einwand des Bundesministeriums, die Rechtslage stehe der Beendigung der Förderung entgegen, trifft zwar zu. Der Bundesrechnungshof hat aber nichts Gegenteiliges behauptet, sondern eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen vorgeschlagen. Die weiteren Ausführungen des Bundesministeriums, die Einrichtungen subventionierten ihre Kostensätze aus Abschreibungen, sind nicht belegt. Vor allem sind sie aber nicht geeignet, die weitere Förderung zu begründen. Denn nur bei nicht subventionierten Preisen werden die Bildungsträger veranlasst, wirtschaftliche Reserven zu erschließen und auszuschöpfen. Auch eine Konzentration auf der Nachfrageseite schließt einen Wettbewerb zwischen den Anbietern nicht aus. Schließlich rechtfertigt auch die Befürchtung, dass finanzstarke Träger durch die Beendigung der Förderung begünstigt würden, nicht die Beibehaltung der Förderung. Nicht angerechnete Überschüsse und nicht angeglichene Fehlbeträge bezwecken gerade den Wettbewerb der Einrichtungen untereinander.

Der Bundesrechnungshof unterstützt deshalb die Absicht der Bundesanstalt, sich aus der Förderung zurückzuziehen. Das Bundesministerium sollte seine insoweit ablehnende Haltung überdenken, wobei es in einem vorbereitenden Schritt die tatsächliche Finanzkraft der Einrichtungen (einschließlich deren Entwicklung in den vergangenen Jahren) untersuchen könnte. Bis zu seiner abschließenden Meinungsbildung sollte es die Förderung nur unter den Einschränkungen fortsetzen, die es selbst bereits erwogen hat.

60 Psychologischer Dienst der Bundesanstalt für Arbeit zu personal- und zeitaufwendig

60.0

Die Bundesanstalt für Arbeit hält an personal- und zeitaufwendigen Verfahren im Psychologischen Dienst fest. Außerdem betreut sie mit der so genannten Supervision ihre Beschäftigten, ohne dass sie den Nutzen und die Kosten dieses Angebotes sowie den Bedarf im Einzelfall untersucht hat.

60.1

Im Psychologischen Dienst der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) sind rd. 420 Psychologinnen und Psychologen (psychologische Fachkräfte) sowie 560 Hilfskräfte tätig. Sie sind überwiegend in den Arbeitsämtern eingesetzt. Die psychologischen Fachkräfte fertigen vor allem auf Antrag der Vermittlungs- und Beratungsfachkräfte über die Kundinnen und Kunden psychologische Gutachten und Tests, die für Entscheidungen über die Leistungsgewährung, die Vermittlung oder die Berufsfindung benötigt werden. Zu einem kleinen Teil ist der Psychologische Dienst auch für interne Aufgaben der Bundesanstalt tätig, z. B. für die Betreuung des eigenen Personals durch Supervision und bei der Personalgewinnung.

Die Statistik des Psychologischen Dienstes wies für das Jahr 2002 rd. 250 000 Aktivitäten aus, von denen etwa drei Viertel auf Psychologische Begutachtungen und der Rest auf Berufswahltests, Fallbesprechungen und Beratungen entfielen.

Der Bundesrechnungshof hat eine Vielzahl von Möglichkeiten aufgezeigt, die Verfahren des Psychologischen Dienstes kostengünstiger zu gestalten.

60.2 Psychologische Begutachtung

60.2.1

Bei der psychologischen Begutachtung wird die zu untersuchende Person von Hilfskräften in einem etwa zweistündigen IT-gestützten Verfahren getestet. Die psychologische Fachkraft führt vor und nach dem Test Gespräche mit der Testperson und teilt ihr die Ergebnisse und die Auswertung des Tests mit. Danach fertigt sie das „Psychologische Gutachten“, das der Fachabteilung übersandt wird.

Das Gutachten kann bei schwierigen Fällen oder besonderen Fragen der Fachabteilung umfangreich sein. Es gibt aber oft nur die Testergebnisse und die Angaben der Testperson aus den Gesprächen wieder. Vom Auftrag bis zur Vorlage des Gutachtens bei der Fachabteilung vergehen im Durchschnitt rd. fünf Wochen, in Ausnahmefällen bis zu zwölf Wochen.

Psychologische Dienste einiger Arbeitsämter hatten eigene Verfahren entwickelt, die die Fragen der Fachabteilungen mit geringerem Aufwand und in kürzerer Zeit als die psychologischen Begutachtungen beantworteten. Bei diesen Verfahren

- gab die Fachabteilung die gewünschten Testfragen vor,

- entfielen die Gespräche mit der Testperson oder
- erhielt die Fachabteilung kein Gutachten, sondern lediglich die Testergebnisse.

60.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Psychologische Dienst sein Personal unwirtschaftlich eingesetzt und die Aufträge der Fachabteilungen nicht zeitnah erledigt. Der Psychologische Dienst der Hauptstelle hätte die von psychologischen Fachkräften einiger Arbeitsämter überwiegend mit Erfolg angewandten Verfahren selbst entwickeln und den Psychologischen Diensten in allen Arbeitsämtern bekannt machen müssen, damit sie flexibel, kurzfristig und mit geringem Verwaltungsaufwand auf die Anfragen der Fachabteilungen reagieren können. Dadurch hätte Personal in den Psychologischen Diensten eingespart oder effizienter eingesetzt werden können, z. B. um die Bearbeitung der Anträge der Fachabteilungen zu beschleunigen. Damit hätten auch Lohnersatzleistungen, die die Bundesanstalt an die Kundinnen und Kunden bis zu ihrer Vermittlung in Arbeit zu zahlen hat, eingespart werden können.

60.2.3

Die Bundesanstalt hat die von den Psychologischen Diensten einiger Arbeitsämter entwickelten einfachen Verfahren – bis auf die Prüfung des deutschen Sprachvermögens bei Ausländern – untersagt, da sie nach ihrer Auffassung nicht den Grundsätzen psychologischer Fallarbeit entsprächen. Sie hat dies damit begründet, dass es nicht ausreiche, den Vermittlungs- und Beratungsfachkräften nur die Testergebnisse zuzuleiten, ohne sie zu bewerten. Die Bundesanstalt hat ferner auf ihre Anweisung vom Oktober 2002 verwiesen, wonach die Psychologischen Dienste ihr Dienstleistungsangebot in Absprache mit den Fachabteilungen differenzieren sollen.

60.2.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der Psychologische Dienst der Bundesanstalt seine Tätigkeit erheblich kostengünstiger gestalten könnte, wenn er neben der standardisierten psychologischen Begutachtung auch die in den Arbeitsämtern entwickelten einfachen Verfahren anwendete. Der Einwand fehlender Fachlichkeit kann schon deshalb nicht erhoben werden, da auch die psychologischen Begutachtungen oft nur die Testergebnisse und die Angaben der Testpersonen ohne eine Bewertung wiedergeben. Beim Berufswahltest erhalten die Fachabteilungen ebenfalls nur die unkommentierten Testergebnisse. Im Übrigen sind die vereinfachten Verfahren überwiegend mit gutem Erfolg und zur Zufriedenheit der Fachabteilungen eingesetzt worden.

Der weitere Einwand der Bundesanstalt, sie habe die Psychologischen Dienste der Arbeitsämter inzwischen angewiesen, ihr Dienstleistungsangebot in Absprache mit den Fachabteilungen flexibel zu gestalten, wird dem Anliegen des Bundesrechnungshofes nicht gerecht. Die Bearbeitungsdauer der Anträge der Fachabteilungen im Psychologischen Dienst kann nur dann nachhaltig verkürzt werden, wenn die von den psychologischen Fachkräften entwickelten einfachen Verfahren allen Arbeitsämtern als typisierte Handlungsalternativen vorgegeben werden. Die Bundesanstalt sollte daher die in der Praxis bewährten weniger personal- und zeitaufwendigen Verfahren einführen.

60.3 Berufswahltest

60.3.1

Der Psychologische Dienst der Bundesanstalt testet mit dem IT-gestützten Berufswahltest die Fähigkeiten und die Eignung von Jugendlichen, um die Entscheidung für den künftigen Beruf zu unterstützen. Der Test wird fast ausschließlich von den Hilfskräften im Psychologischen Dienst der Arbeitsämter vorgenommen. Nur in Ausnahmefällen sprechen die psychologischen Fachkräfte vor oder nach dem Test mit den Jugendlichen. Die Testergebnisse werden den Berufsberaterinnen und Berufsberatern in der Regel ohne weitere Erläuterung zugeleitet.

Die Arbeitsämter setzen die Berufswahltests in unterschiedlichem Umfang ein. In einigen Ämtern machen die Berufswahltests über 15 % der Leistungen des Psychologischen Dienstes aus, in anderen Ämtern nur etwa 1 %.

60.3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Berufswahltest dem Psychologischen Dienst in den Arbeitsämtern nicht als Standardverfahren für Jugendliche generell vorgegeben wird und stattdessen häufig psychologische Begutachtungen veranlasst werden. Der Berufswahltest ist weniger personal- und zeitaufwendig als die psychologische Begutachtung. Er ist gut geeignet, die Entscheidung der Jugendlichen bei der Berufswahl zu unterstützen.

60.3.3

Die Bundesanstalt führt die unterschiedlich häufige Anwendung der Berufswahltests insbesondere auf das regional unterschiedliche Sprachvermögen der Jugendlichen zurück. Sie hat angekündigt, die Ergebnisse der Berufswahltests künftig maschinell interpretieren und in einer verständlichen Sprache formulieren zu lassen. Die Bundesanstalt hat zwar keine fachlichen Bedenken, den Berufswahltest zum „Standardangebot" für Jugendliche zu machen, lehnt es aber ab, ihn den Psychologischen Diensten in den Arbeitsämtern als Regeltest vorzugeben.

60.3.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes werden die geplante maschinelle Interpretation der Testergebnisse und die verständlicher formulierte Sprache nicht zu einer häufigeren Anwendung der Berufswahltests führen. Dies kann nur erreicht werden, wenn die Psychologischen Dienste der Arbeitsämter angewiesen werden, den Berufswahltest als Regeltest zu verwenden.

Unterschiedlich häufige Berufswahltests lassen sich mit der mangelnden Sprachkompetenz Jugendlicher allein

nicht begründen. Es fehlt jeder Hinweis darauf, dass der Anteil ausländischer Jugendlicher in Arbeitsämtern mit einem geringen Anteil von Berufswahltests besonders hoch war.

Da die Bundesanstalt die wirtschaftliche Verantwortung für die Leistungen des Psychologischen Dienstes trägt, sollte sie den für die Berufswahl geeigneten Berufswahltest für den Regelfall vorgeben.

60.4 Supervision

60.4.1

Die Bundesanstalt hat 36 psychologische Fachkräfte in Supervision fortgebildet und setzt sie mit dem Ziel ein, die Qualität der Arbeit der Beschäftigten in der Bundesanstalt zu sichern und zu verbessern. Bei den Führungskräften bezeichnet sie diese Leistung als Coaching. Die psychologischen Fachkräfte verwendeten jeweils bis zu 50 Arbeitstage im Jahr für die Supervision. Den Bedarf, den Nutzen und die Kosten für diese Leistung hat die Bundesanstalt nicht ermittelt.

Daneben bietet die Bundesanstalt ihren Beschäftigten die Leistung „Praxisberatung“ an. Dabei erhalten sie Gelegenheit, Einzelfälle ihrer Arbeit mit Praxisberaterinnen und Praxisberatern zu besprechen, die von den Supervisorinnen und Supervisoren hierfür geschult worden sind. Außerdem beabsichtigt die Bundesanstalt, ihren Beschäftigten die Leistung „Krisenprävention“ anzubieten, bei der berufliche und private Belastungen abgebaut werden sollen.

Nach den von der Bundesanstalt erlassenen Regelungen wenden sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Interesse an einer Supervision haben, an die entsprechend fortgebildeten psychologischen Fachkräfte. Diese prüfen, ob die Praxisberatung oder die Supervision für den Einzelfall geeignet ist. Die Supervision wird mit den Fachvorgesetzten abgestimmt, um dienstliche Belange zu berücksichtigen. Die psychologischen Fachkräfte erhalten für die Supervision ein zusätzliches Entgelt von bis zu 300 Euro im Quartal.

60.4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesanstalt die Supervision – neben der Praxisberatung und der beabsichtigten Krisenprävention – eingeführt hat, ohne den Bedarf, den Nutzen und die Kosten ermittelt zu haben. Die mehrjährige Fortbildung der psychologischen Fachkräfte in Supervision, ihr jeweiliger Einsatz von bis zu 50 Arbeitstagen im Jahr und der Arbeitsausfall bei den betreuten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern stellen einen so erheblichen Aufwand dar, dass diese Leistung ohne eine Kosten-Nutzen-Untersuchung nicht hätte eingeführt werden dürfen.

Ferner hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass der dienstliche Bedarf an Supervision im Einzelfall nicht festgestellt wurde. Die Supervision wurde mit den dienstlichen Vorgesetzten abgestimmt, um dienstliche Belange bei den Supervisionszeiten zu berücksichtigen und nicht um zu klären, ob sie überhaupt zur Sicherung oder Verbesserung der Leistung erforderlich war.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass die psychologischen Fachkräfte eine zusätzliche Vergütung für die Supervision erhielten, obwohl die Fortbildung und die Supervision während der Dienstzeiten stattfanden.

60.4.3

Nach Auffassung der Bundesanstalt stellt sich die Frage des Nutzens der Supervision nicht, weil bereits für die Qualitätssicherung die kontinuierliche Reflexion der täglichen Arbeit unabdingbar sei. Die Supervision werde in zahlreichen Unternehmen der freien Wirtschaft und in öffentlichen Organisationen als selbstverständliches Instrument der Qualitätssicherung und Personalentwicklung eingesetzt. Zum Bedarf an Supervision verweist die Bundesanstalt auf die große Nachfrage der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Führungskräfte. Der Nutzen sei nur schwer zu quantifizieren; erste qualitative Erhebungen zeigten aber einen positiven Effekt.

Ferner hat die Bundesanstalt erklärt, mit der Fortbildung der psychologischen Fachkräfte in Supervision sei in erster Linie die kostengünstige Ausbildung der Praxisberaterinnen und Praxisberater ermöglicht worden.

Zur Prüfung des Bedarfs an Supervision im Einzelfall wendet die Bundesanstalt ein, Vorgesetzte könnten über deren „Sinnhaftigkeit“ nicht entscheiden, weil deren konkrete Inhalte diskret zu behandeln seien. Außerdem führt die Bundesanstalt aus, die Supervision werde in der Regel durch Vorgesetzte veranlasst und damit zielgerichtet eingesetzt.

Die Bundesanstalt teilt zwar die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass den psychologischen Fachkräften keine Vergütung für die Supervision gezahlt werden darf. Die Vergütung werde allerdings für deren Vorbereitung oder Nacharbeit gewährt, die außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit anfalle. Dies sei mit dem Antrag auf die Vergütung zu bestätigen. Die Bundesanstalt will aber prüfen, ob sie künftig noch die Vergütung gewähren wird.

60.4.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Bundesanstalt vor der Einführung der Supervision im Jahre 2000 hätte prüfen müssen, welcher Nutzen dem Aufwand für die neue interne Leistung gegenübersteht. Zumindest hätten konkrete Ziele der Supervision festgelegt werden müssen, damit nach einer gewissen Zeit geprüft werden könne, ob oder in welchem Maße sie erreicht worden sind. Die allgemeinen und nicht belegten Hinweise auf die Notwendigkeit der Reflexion der täglichen Arbeit und die Praxis in Unternehmen oder Einrichtungen der öffentlichen Hand

rechtfertigen nicht, auf einen Kosten-Nutzen-Vergleich zu verzichten.

Der Hinweis der Bundesanstalt auf die kostengünstige Ausbildung von Praxisberaterinnen und Praxisberatern kann nicht die Beanstandung entkräften, dass der Nutzen der Supervision vor der Einführung hätte ermittelt werden müssen.

Der Bundesrechnungshof bleibt ferner bei seiner Auffassung, dass auch im Einzelfall der Bedarf für ein Verfahren zur Sicherung oder Verbesserung der Arbeitsqualität geprüft werden muss. Selbst wenn die Verschwiegenheit der Beteiligten über die konkreten Inhalte der Supervision fachlich geboten ist, kann die Entscheidung Vorgesetzter über den fachlichen Bedarf an Supervision nicht durch den Wunsch der betroffenen Person ersetzt werden. Für die Angabe der Bundesanstalt, die Supervision sei in der Regel durch Vorgesetzte veranlasst worden, hat der Bundesrechnungshof bei seinen Erhebungen keinen Anhaltspunkt gefunden.

Selbst wenn man den Ausführungen der Bundesanstalt zur Vergütung folgte, bleibt es im Ergebnis dabei, dass die psychologischen Fachkräfte das Entgelt für die Supervision und nicht für dabei anfallende Vor- oder Nacharbeiten erhalten. Da Umfang und Zeitpunkt dieser Arbeiten nicht zu belegen sind, kann eine ungerechtfertigte Vergütung für nicht erbrachte Leistungen außerhalb der Dienstzeit nicht ausgeschlossen werden. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für unerlässlich, dass die Vergütungsregelung aufgehoben wird.

Teil III

Weitere Prüfungsergebnisse

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt
(Einzelplan 04)

61 Deutschlandradio zahlt Bundeszuschüsse in Millionenhöhe zurück
(Kapitel 0405)

61.1

Das Deutschlandradio hat dem Bund im Jahre 2002 den Betrag von 7,5 Mio. Euro erstattet.

Der Bund finanzierte bis Ende des Jahres 1993 die Rundfunkanstalten Deutschlandfunk Köln (Deutschlandfunk) und RIAS Berlin. Auf der Grundlage eines Staatsvertrages wurden sie zum 1. Januar 1994 in die von den Ländern errichtete Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio" überführt. Das Deutschlandradio trat die Rechtsnachfolge der beiden Anstalten an.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Deutschlandfunks der Jahre 1992 und 1993 und stellte fest:

- Nach der Finanzordnung des Deutschlandfunks durften Haushaltsmittel für Investitionen, die im laufenden Haushaltsjahr nicht benötigt wurden, nur entsprechend ihrer Zweckbestimmung auch im nächsten Jahr verwendet werden. Der Deutschlandfunk widmete in rd. 40 Fällen aus Vorjahren übertragene Haushaltsmittel in Höhe von 2,9 Mio. Euro um und gab sie für andere Zwecke aus.
- Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) bestimmte in den jährlichen Bewilligungsbescheiden an den Deutschlandfunk, dass sich der Zuschuss ermäßigt, wenn und soweit sich die veranschlagten Ausgaben der Anstalt nachträglich verringern. Das Deutschlandradio bekam von der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft und dem Pensionssicherungsverein aufgrund von Gerichtsurteilen eine Summe von 2,1 Mio. Euro erstattet. Der Deutschlandfunk hatte seine Beiträge damals unter dem Vorbehalt einer rechtlichen Prüfung seiner Beitragspflicht an die Genossenschaft und an den Pensionssicherungsverein gezahlt. Die erstatteten Mittel wurden dem Bund nicht zurückgezahlt.
- Der Deutschlandfunk rief für das Jahr 1993 von der Bundeskasse Mittel für die Zahlung von Verbindlichkeiten ab. Das Deutschlandradio zahlte die nicht verwendeten Haushaltsmittel in Höhe von 1,2 Mio. Euro nicht – wie im Bewilligungsbescheid vorgesehen – zurück.
- Die Rechnung des Deutschlandfunks für das Haushaltsjahr 1993 schloss mit einem Haushaltsüberschuss ab. Das Deutschlandradio erstattete dem Bund jedoch nur einen Teilbetrag und behielt rd. 2 Mio. Euro ein.

61.2

Der Bundesrechnungshof hat diese Verstöße gegen die Bewilligungsbescheide des Bundesministeriums und die Finanzordnung des Deutschlandfunks beanstandet.

Da Haushaltsmittel für den beantragten Zweck nicht benötigt wurden, waren sie entsprechend der Finanzordnung an den Bund zurückzuzahlen. Auch die Rückzahlungen der Beiträge von der Berufsgenossenschaft und dem Pensionssicherungsverein ermäßigten die Ausgaben des Deutschlandfunks nachträglich. Die jährlichen Bewilligungsbescheide an den Deutschlandfunk enthielten den Hinweis, dass die bewilligten Mittel grundsätzlich nur zur Leistung fälliger Zahlungen in Anspruch genommen werden durften. Die erstatteten und nicht benötigten Mittel hätten ebenfalls an den Bund zurückgezahlt werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, insgesamt 8,2 Mio. Euro zurückzufordern, nämlich

- die zweckwidrig genutzten Investitionsmittel von rd. 2,9 Mio. Euro,
- die erstatteten Beiträge und Zinsen von rd. 2,1 Mio. Euro,
- die überhöhten Mittel für Verbindlichkeiten von rd. 1,2 Mio. Euro,
- den verbleibenden Teil des Haushaltsüberschusses von rd. 2 Mio. Euro.

61.3

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof in allen Punkten zugestimmt und Rückforderungsbescheide an das Deutschlandradio erlassen.

61.4

Das Deutschlandradio bestritt die Ansprüche und erhob Klage beim Verwaltungsgericht Köln. Im September des Jahres 2002 haben die nunmehr zuständige Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (Beauftragte) und das Deutschlandradio einem vom Verwaltungsgericht vorgeschlagenen Vergleich zugestimmt. Danach zahlt das Deutschlandradio zwei Drittel der geforderten Summe, zuzüglich Zinsen, und der Bund verzichtet auf das verbleibende Drittel seiner Forderungen.

Der Bundesrechnungshof hat gegen die Annahme des Vergleichs keine Einwände erhoben. Die Beauftragte hat dargelegt, sie habe das Prozessrisiko hoch eingeschätzt, denn das Gericht habe nicht ausgeschlossen, dass die Anstalt aufgrund des Staatsvertrages von ihren Verpflichtungen und Belastungen befreit sei. Sie sehe daher den Vergleich als zweckmäßige und wirtschaftliche Lösung, den seit Jahren dauernden Rechtsstreit zu beenden.

Das Deutschlandradio hat den geschuldeten Betrag an die Bundeskasse überwiesen.

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

62 Fahrtkostenerstattung nach dem Reisekosten- und Trennungsgeldrecht zu aufwendig und unzeitgemäß
(verschiedene Einzelpläne, Titel 453 und 527)

62.1

Mehrauslagen für Dienstreisen werden Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nach dem Bundesreisekostengesetz, das zuletzt im Jahre 1973 grundlegend geändert wurde, erstattet. Entsprechendes gilt nach der Trennungsgeldverordnung für dienstlich veranlasste doppelte Haushaltsführung oder die tägliche Rückkehr zum Wohnort. Den Beschäftigten ist es dabei freigestellt, welche Beförderungsmittel sie nutzen. Kostenvergleiche sollen sicherstellen, dass nicht mehr als die notwendigen Kosten erstattet werden. Wird das eigene Kraftfahrzeug genutzt, werden pauschale Kilometersätze gezahlt. Wird hingegen auf ein regelmäßig verkehrendes Beförderungsmittel zurückgegriffen, werden die notwendigen Fahrtkosten erstattet.

Die Ausgaben des Bundes für Dienstreisen (ohne Aus- und Fortbildung) betrugen im Jahre 2002 rd. 177 Mio. Euro, davon geschätzt rd. 60 Mio. Euro für Fahrtkosten. Das Gesamtvolumen für Trennungsgeld war im Bundeshaushalt für das Jahr 2002 mit rd. 161 Mio. Euro veranschlagt. Hiervon entfielen auf Fahrtkosten für Bedienstete ohne Unterkunft am neuen Dienstort, die täglich an ihren Wohnort zurückkehrten, geschätzt rd. 20 Mio. Euro.

62.2

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes die Erstattung der Fahrtkosten in den Jahren 2001 und 2002. Er stellte insbesondere fest, dass die Anträge regelmäßig mit erheblichem Verwaltungsaufwand bearbeitet werden.

So sind den Bearbeiterinnen und Bearbeitern von Reisekosten- und Trennungsgeldanträgen nach dem Bundesreisekostengesetz nachfolgende Arbeitsschritte vorgegeben, wenn private Kraftfahrzeuge für dienstliche Fahrten genutzt werden:

Von den Antragstellern sind u. a. Angaben zum Motorhubraum des benutzten Kraftfahrzeuges abzufragen. Die Höhe der zu gewährenden pauschalen Kilometersätze ist abhängig von der Größe des Hubraums. Die Vorschriften nennen vier Hubraumklassen, obwohl die Berechtigten regelmäßig dienstlich mit Kraftfahrzeugen der höchsten Hubraumklasse (über 600 Kubikzentimeter) fahren. Weiterhin sind die Eigentumsverhältnisse am benutzten Kraftfahrzeug zu berücksichtigen. Pauschale Kilometersätze dürfen nur erstattet werden, wenn das Kraftfahrzeug dem Berechtigten, seinem Ehegatten oder einem mit ihm in häuslicher Gemeinschaft lebenden Verwandten oder Verschwägerten gehört. Fahren Beschäftigte das Fahrzeug z. B. eines nichtehelichen Lebenspartners, dürfen die Kosten nicht erstattet werden.

Ferner sind von den Bearbeiterinnen und Bearbeitern umfassende Kostenvergleiche anzustellen, wenn ein privates Kraftfahrzeug für die dienstliche Fahrt eingesetzt wird. Sie müssen die anhand der pauschalen Kilometersätze ermittelten Fahrtkosten den Kosten regelmäßig verkehrender Beförderungsmittel gegenüberstellen. Insbesondere in den Fällen, in denen die Hauptstrecke mit diesen zurückgelegt und lediglich für die Reststrecke ein privates Kraftfahrzeug genutzt wird, übersteigt der Verwaltungsaufwand die möglichen Einsparungen durch den Kostenvergleich.

62.3

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die reisekostenrechtlichen Regelungen teilweise nicht mehr den heutigen Lebensumständen entsprechen. Die technischen und gesellschaftlichen Verhältnisse haben sich seit der letzten grundlegenden Überarbeitung vor 30 Jahren verändert. Die unzeitgemäßen Regelungen des Reisekosten- und Trennungsgeldrechts sind wegen des zu hohen Verwaltungsaufwandes in hohem Maße unwirtschaftlich. Zudem sind Angehörige bestimmter gesellschaftlicher Gruppen, z. B. nichteheliche Lebensgemeinschaften, nach heutigem Verständnis benachteiligt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) aufgefordert,

- die Vorschriften des Reisekosten- und Trennungsgeldrechts zur Erstattung von Fahrtkosten grundlegend zu reformieren und den heutigen Lebensumständen anzupassen,

- einfache und kostengünstige Abrechnungsverfahren zu gewährleisten sowie
- allen Antragstellenden gleiche Rechte einzuräumen.

62.4

Das Bundesministerium hat den festgestellten Reformbedarf grundsätzlich eingeräumt. Es hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zwischenzeitlich in einem Referentenentwurf zur Änderung des Bundesreisekostengesetzes weitgehend berücksichtigt.

62.5

Der Bundesrechungshof nimmt die vom Bundesministerium eingeleitete Initiative zur Kenntnis. Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, den Gesetzentwurf zeitnah in das parlamentarische Verfahren einzubringen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob durch die vom Bundesministerium angestrebte Reform des Reisekostenrechts ein einfaches und kostengünstiges Erstattungsverfahren erreicht wird.

63 Organisationsmängel bei der Aufteilung von Regierungsfunktionen auf Berlin und Bonn beseitigen

63.1

Auf der Grundlage des Berlin/Bonn-Gesetzes vom 26. April 1994 sowie verschiedener Kabinettbeschlüsse sind die Ressorts seit September 1999 auf die Standorte Berlin und Bonn aufgeteilt. Kurz nach der Aufteilung begann in der Öffentlichkeit eine Diskussion über deren Vor- und Nachteile. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hatte die Bundesregierung im Jahre 1995 verpflichtet, im Vorfeld des Regierungsumzuges ein Konzept zu erarbeiten, um die Bundesbehörden zu verringern und zu straffen sowie den Personalbestand abzubauen. Auf Bitte des Haushaltsausschusses untersuchte der Bundesrechnungshof, wie sich die auf zwei Standorte verteilten Regierungsfunktionen auswirkten und berichtete darüber. Die Bundesregierung verzichtete auf eine Stellungnahme zu diesem Bericht vom 9. Oktober 2002 über Auswirkungen der Aufteilung der Regierungsfunktionen auf Berlin und Bonn sowie Optimierungsmöglichkeiten.

63.2

Das Bundeskanzleramt, acht Bundesministerien sowie das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung errichteten ihren ersten Dienstsitz in Berlin. Ihr zweiter Dienstsitz verblieb in Bonn. Sechs Bundesministerien behielten ihren bisherigen Dienstsitz und richteten in Berlin einen zweiten ein. Im Januar 2001 befanden sich insgesamt rd. 7 900 Arbeitsplätze der Bundesregierung in Berlin. In Bonn blieben insgesamt rd. 10 750 Arbeitsplätze.

Die Aufteilung der Bundesministerien auf zwei Standorte wirkte sich auf die Arbeitsabläufe und den Informationsaustausch zwischen den Beschäftigten aus. Für die erforderliche Kommunikation nutzten sie verstärkt die Dienste des IVBB (E-Mail, Videokonferenzen, Telekommunikation, Intranet). Über den konventionellen Postaustausch zwischen Berlin und Bonn gelang es im Allgemeinen, Dokumente innerhalb eines Tages zu befördern.

Die informelle Kommunikation blieb für einige Beschäftigte, insbesondere für in Bonn angesiedelte Abteilungsleiterinnen und -leiter, dennoch eingeschränkt. Die informellen Kontakte zu anderen Ressorts in Berlin, zum Parlament, zu Botschaften, zu Verbänden, zur Presse, aber auch zur eigenen Hausleitung waren erschwert.

Die Organisations- und Aufgabenstrukturen vieler Ressorts ergaben sich nicht aus einer konsequenten, auf Ziel- und Programmstrukturen ausgerichteten Aufgabenkritik. Die Ressorts verteilten ihre Personalressourcen überwiegend nach Gesichtspunkten der Freiwilligkeit und Sozialverträglichkeit auf die Dienstsitze. Aufgabenüberlappungen zwischen den Ressorts wurden weitgehend nicht bereinigt.

63.3

Die Bundesregierung hat die Aufgaben der Ressorts vorwiegend nicht aufgrund systematischer Organisationsuntersuchungen auf die Regierungssitze aufgeteilt. Vorhandene Organisationsdefizite hat sie daher nicht abstellen können.

Durch die auf zwei Dienstsitze verteilten Regierungsfunktionen sind zusätzliche finanzielle Belastungen entstanden. Diese sind insbesondere auf Dienstreisen und die IVBB-Standleitung zwischen Bonn und Berlin zurückzuführen. Nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes hat sich ein erhöhter Sachaufwand für das Jahr 2001 von rd. 10 Mio. Euro ergeben. Er dürfte sich künftig verringern.

63.4

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die genannten Folgen mit einer optimierten Organisation auszugleichen. Dazu sollten alle Ressorts ihre Aufgaben vorrangig mit dem Ziel überprüfen, ihre jeweiligen politisch-konzeptionellen und strategisch bedeutenden Kernaufgaben festzulegen. Diese Aufgaben sollten sie an ihrem Dienstsitz in Berlin wahrnehmen. Die verbleibenden Aufgaben könnten vorwiegend in Bonn erledigt werden.

Auf dieser Grundlage ließe sich auch erreichen, dass sich die Bundesministerien reorganisierten und schlankere Strukturen erreichten. Sie kämen damit den Forderungen des Haushaltsausschusses aus dem Jahre 1995 nach.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat den Bericht des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat die Bundesregierung aufgefordert, die notwendigen aufgabenkritischen Untersuchungen unverzüglich nachzuholen. Bis zu den Haushaltsberatungen im September 2003 soll sie darstellen, wie die Aufgaben der Ressorts sinnvoll auf die Standorte Berlin und Bonn aufgeteilt werden können. Der Ausschuss erwartet im September 2004 einen mit dem Bundesrechnungshof abgestimmten Bericht des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Finanzen zur Umsetzung der dargestellten Maßnahmen.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

64 Zwei Länder zahlen überhöhte Kostenerstattungen zurück
(Kapitel 0802 Titel 632 11)

64.1

Den Ländern werden Verwaltungskosten erstattet, die ihnen beim Bau und der Betreuung von Hochbauten des Bundes entstehen. Für diese Zahlungen veranschlagt das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) im Bundeshaushaltsplan entsprechende Ausgaben.

64.2

Die Erstattungen richten sich nach den Kosten, die der Aufgabenerledigung für den Bund direkt zugeordnet werden können, und den so genannten „nicht trennbaren Kosten“. Die nicht trennbaren Kosten werden zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Bemessungsgrundlage ist das Verhältnis der Neubauwerte zwischen den Bundes- und Landesliegenschaften, die von den Landesbauverwaltungen betreut werden.

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart (Prüfungsamt) in einem Land ungerechtfertigte Zahlungen von Bundesmitteln in Höhe von 1,4 Mio. Euro fest. Ursache hierfür waren die von dem Land erstmals ermittelten Neubauwerte. Diese enthielten Bundesliegenschaften, die die Bauverwaltung des Landes nicht oder nur zum Teil betreute.

Das Prüfungsamt stellte in einem anderen Land fest, dass dieses dem Bund seit vielen Jahren anteilige Versorgungslasten für ehemalige Angehörige der Finanzbauverwaltung berechnete, die für den Bund Bauaufgaben wahrgenommen hatten. Die Versorgungsansprüche wurden zum überwiegenden Teil für einen Zeitraum geltend gemacht, in dem der Bund dem Land die Versorgungslasten bereits durch eine Pauschale zu den Herstellungskosten der Hochbauten erstattet hatte. Somit stellte das Land dem Bund rd. 2,6 Mio. Euro zu viel in Rechnung.

64.3

Das Bundesministerium hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel anerkannt und die Überzahlungen mit den Ländern verrechnet. Insgesamt konnten rd. 4 Mio. Euro dem Bundeshaushalt wieder zugeführt werden, und zwar 400 000 Euro im Jahre 2000 und 3,6 Mio. Euro im Jahre 2002.

65 Zollspezifische Ausbildung für Angehörige des Zoll Ski Teams
(Kapitel 0804)

65.1

Die Bundeszollverwaltung fördert seit den 50er-Jahren den Skisport in den Disziplinen Ski alpin, Langlauf und Biathlon in den vier Trainingsstützpunkten Sonthofen/Oberstdorf, Mittenwald/Garmisch-Partenkirchen, Ruhpolding/Berchtesgaden und Altenberg. Diese Sportarten werden auch von der Bundeswehr und vom Bundesgrenzschutz gefördert. Im Rahmen der Strukturreform der Bundesfinanzverwaltung wurde ursprünglich erwogen, das Zoll Ski Team schrittweise abzubauen. Wegen dessen Bedeutung für die Öffentlichkeitsarbeit der Zollverwaltung hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) davon aber abgesehen.

Das Zoll Ski Team verfügt über insgesamt 40 Förderplätze für Sportlerinnen, Sportler und Trainer. Im Jahre 2001 waren davon 26 Plätze vergeben. Die Nachwuchssportlerinnen und -sportler werden ungeachtet ihrer jeweiligen schulischen Qualifikation zunächst in den einfachen Zolldienst eingestellt, wo sie sich ausschließlich dem Leistungssport widmen. Erst im Anschluss an die sportliche Karriere entscheiden sie sich für eine ihrer Vorbildung entsprechende Zolllaufbahn, für ein externes Studium oder eine Ausbildung außerhalb der Bundeszollverwaltung.

Das Bundesministerium hat keine Verordnung über die Laufbahn, Ausbildung und Prüfung für den einfachen Zolldienst des Bundes erlassen. Es gelten daher die Regelungen der Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamten. Danach dauert der Vorbereitungsdienst einer Laufbahn des einfachen Dienstes mindestens sechs Monate und umfasst eine theoretische und praktische Ausbildung.

65.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2001 die Förderung des Spitzensports bei der Zollverwaltung geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass die Sportlerinnen und Sportler nach ihrer Einstellung nicht den zollüblichen Vorbereitungsdienst durchlaufen. Insbesondere nehmen sie nicht an dem Lehrgang für Nachwuchskräfte des einfachen Zolldienstes teil. Sie werden nur mit den Grundzügen der Arbeit der Zollverwaltung vertraut gemacht, was nach Auffassung des Bundesministeriums der Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit der Wettkampftätigkeit zugute kommt. Im praktischen Bereich verrichten die Sportlerinnen und Sportler Dienst in Form von Training und Wettkämpfen. Entsprechendes gilt für ihre Tätigkeit nach Ablauf des Vorbereitungsdienstes.

Der Aufwand für das Zoll Ski Team betrug im Jahre 2001 rd. 1,3 Mio. Euro. Darin enthalten waren Personalausgaben für die Mitglieder des Teams von rd. 1,2 Mio. Euro. Der Aufwand ist inzwischen aufgrund von drei Neueinstellungen auf rd. 1,5 Mio. Euro angestiegen. Die Sachkosten werden bei Kapitel 0804 Titelgruppe 02 – Sport und Leibesübungen – veranschlagt.

65.3

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass den Mitgliedern des Zoll Ski Teams die Laufbahnbefähigung zu Unrecht zuerkannt wird. Die Ausbildung und Tätigkeit der Beamten des einfachen Dienstes im Zoll Ski Team ist vom Laufbahnrecht der Zollverwaltung nicht gedeckt. Sofern das Zoll Ski Team aus Gründen der Öffentlichkeitsarbeit in der jetzigen Form fortgeführt werden soll, bedarf es einer entsprechenden Verordnung über die Laufbahn, Ausbildung und Prüfung des einfachen Zolldienstes des Bundes, in der die Besonderheiten des Zoll Ski Teams als Sonderlaufbahn berücksichtigt werden.

65.4

Das Bundesministerium ist grundsätzlich bereit, dem Anliegen des Bundesrechnungshofes zu entsprechen. Es hat aber auf den noch laufenden ressortübergreifenden Abstimmungsprozess über den zukünftigen Bestand des einfachen Zolldienstes verwiesen. Es hat zugesagt, bis zu einer Entscheidung die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel bei der Zuerkennung der Laufbahnbefähigung für die Angehörigen des Zoll Ski Teams zu beheben. Es werde hierzu die fachtheoretische Unterweisung mittels Lehrbriefen, Blockunterricht und abschließender Leistungskontrolle einführen bzw. nachholen lassen. Wegen der Strukturreform der Bundesfinanzverwaltung werde derzeit der Lehrgang für die fachtheoretische Ausbildung der Nachwuchskräfte des einfachen Zolldienstes nicht angeboten.

65.5

Dem Anliegen des Bundesrechnungshofes wird damit im Wesentlichen entsprochen. Er wird beobachten, ob die Zusage eingehalten wird.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
(Einzelplan 15)

66 Einsparungen durch gemeinsame Broschürenreihe der Rentenversicherungsträger
(Kapitel 1513)

66.1

Die Rentenversicherungsträger und ihr Verband haben den gesetzlichen Auftrag, die Bevölkerung über die Rechte und Pflichten auf dem Gebiet der gesetzlichen Rentenversicherung aufzuklären (§ 13 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch). Dabei sind sie ebenso wie bei der Erfüllung aller ihrer Aufgaben verpflichtet, eng und vorbehaltlos zusammenzuarbeiten und wirtschaftlich zu handeln.

66.2

Der Bundesrechnungshof prüfte die Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherungsträger und stellte dabei fest, dass sie zur Information der Bevölkerung u. a. Broschüren einsetzten. Drei verschiedene Broschürenreihen bestanden nebeneinander. Die Verwaltungspraxis war nicht einheitlich.

Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Verband) gab Informationsbroschüren für seine Mitglieder heraus. Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Bundesversicherungsanstalt) informierte die Versicherten nahezu ausschließlich mit eigenen Broschüren. Die Landesversicherungsanstalten setzten vorzugsweise die Broschüren eines privaten Verlages ein. Der Erwerb dieser Broschüren war für die Landesversicherungsanstalten erheblich teurer als der Bezug der Broschüren des Verbandes oder der Bundesversicherungsanstalt.

Der Bundesrechnungshof hat den Rentenversicherungsträgern empfohlen, ihre Öffentlichkeitsarbeit stärker zu koordinieren und eine gemeinsame Broschürenreihe herauszugeben.

66.3

Die Rentenversicherungsträger haben inzwischen die Vorteile einer engeren Zusammenarbeit erkannt. Sie haben beschlossen, auf Verbandsebene eine neue gemeinsame Broschürenreihe aufzubauen, die in allgemein verständlicher und übersichtlicher Form über die wesentlichen Themen der gesetzlichen Rentenversicherung informiert. Sie soll künftig von allen Trägern eingesetzt werden.

Die Träger sind überzeugt, dass eine gemeinsame Broschürenreihe die Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherung verbessert und gleichzeitig deren Kosten senkt.

Durch eine gemeinsame Broschürenreihe wird ein einheitliches Erscheinungsbild der Rentenversicherung in der Öffentlichkeit erreicht. Der Versicherte muss sich künftig nicht mehr mit mehreren unterschiedlichen Broschüren zu ähnlichen oder gleichen Themen auseinander setzen. Dadurch werden überflüssige Mehrfachinformationen vermieden und die Kommunikation mit den Versicherten verbessert.

Zudem bieten gemeinsame Broschüren erhebliche wirtschaftliche Vorteile, weil die höhere Auflage die Herstellungskosten je Broschüre verringert. Inzwischen haben die Rentenversicherungsträger bereits vier gemeinsame Broschüren herausgegeben.

66.4

Mit dem Aufbau der neuen gemeinsamen Broschürenreihe haben die Rentenversicherungsträger die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass durch die gemeinsamen Broschüren jährliche Synergieeffekte in Millionenhöhe erzielt werden können.

67 Grundvermögen wird bei der Gewährung von Sozialleistungen künftig einheitlich berücksichtigt

67.1

Der Bezug von Arbeitslosenhilfe, von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und von Kriegsopferfürsorge setzt u. a. voraus, dass die Antragstellerinnen oder Antragsteller ihren Lebensunterhalt nicht mit eigenen finanziellen Mitteln bestreiten können. Sie erhalten keine Sozialleistung, wenn sie Eigentum an einem unangemessen großen Familienheim haben, dessen Verkehrswert nach Abzug von Belastungen und Freibeträgen positiv ist.

67.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte, wie die für die jeweiligen Sozialleistungen zuständigen Bundesministerien für Wirtschaft und Arbeit (Arbeitslosenhilfe), Bildung und Forschung (BAföG), Gesundheit und Soziale Sicherung (Kriegsopferfürsorge) sowie die Bundesanstalt für Arbeit die Ermittlung des Verkehrswertes von Grundvermögen geregelt und die Bewilligungsstellen die Regelungen umgesetzt hatten.

Die vorgegebenen Ermittlungsverfahren waren ungenau oder kompliziert. In der Folge wandten die Bewilligungsstellen die Verfahren falsch oder uneinheitlich an oder unterließen eine Ermittlung. Beispielsweise zogen sie als Verkehrswert den Herstellungswert von Immobilien ohne die erforderlichen Altersabschläge und Marktanpassungsfaktoren heran oder akzeptierten mehr als zehn Jahre zurückliegende Kaufpreise. Ihre Ergebnisse wichen bis zu 242 % von gutachterlich ermittelten Werten ab. Die Wertermittlungen dauerten bis zu einem halben Jahr und verursachten bei den Bewilligungsstellen sowie bei den Antragstellerinnen und Antragstellern einen hohen Aufwand.

67.3

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, in Fällen, in denen keine aktuellen Kaufpreise oder Verkehrswertgutachten verfügbar sind, Wertermittlungen anhand der von den regionalen Gutachterausschüssen erstellten Grundstücksmarktberichte oder Kaufpreissammlungen vorzunehmen. Ist der ermittelte Verkehrswert zwischen Bewilligungsstelle und Antragstellerin oder Antragsteller strittig, sollte die Bewilligungsstelle ein Kurzgutachten beim Gutachterausschuss einholen.

Im Bereich der Arbeitslosenhilfe ist der Bedarf, Grundvermögen zu bewerten, im Vergleich zu den anderen Leistungsbereichen am größten. Daher hat der Bundesrechnungshof angeregt, dass die Bundesanstalt für Arbeit Arbeitshilfen erarbeitet und den Bundesministerien zur Verfügung stellt. Diese sollen die Anwendbarkeit für ihren Zuständigkeitsbereich prüfen. Dies vermeidet Doppelarbeit und stellt gegenüber den Gutachterausschüssen ein einheitliches Verfahren sicher.

67.4

Die Bundesministerien haben die Vorschläge des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und umgesetzt. Die Bundesanstalt für Arbeit hat eine Arbeitshilfe zur Ermittlung des Verkehrswertes sowie für die Zusammenarbeit mit den Gutachterausschüssen ausgearbeitet und den Bundesministerien zur Verfügung gestellt. Das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung hat den Bewilligungsstellen empfohlen, die Arbeitshilfen ebenfalls anzuwenden.

67.5

Der Bundesrechnungshof nimmt die konstruktive Zusammenarbeit der Bundesanstalt für Arbeit und der Bundesministerien und die zügige Umsetzung seiner Vorschläge zur Kenntnis und wird sich zu gegebener Zeit von der Wirksamkeit der neuen Verfahrensweisen bei der Bewertung von Grundvermögen überzeugen.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

68 Fehlerhafte Personal- und Materialausstattung sowie unwirtschaftlicher Betrieb der Instandsetzungsbataillone des Heeres
(Kapitel 1415)

68.1

Die Instandsetzungsbataillone des Heeres (Bataillone) sollten als mobile Instandsetzungskräfte die Brigaden sowie die Divisionstruppen des Heeres unterstützen. Sie hatten den Auftrag, die geforderte Einsatzfähigkeit von Waffensystemen und Gerät sicherzustellen, wobei zivile Leistungen einbezogen werden können. Ihr Friedensauftrag umfasste zudem die Ausbildung der Soldatinnen und Soldaten.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2001 mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Berlin, Hannover und Köln (Prüfungsämter) Auftrag, Aufbau und Betriebsabläufe der Bataillone. Die Prüfungsämter stellten fest:

Vorgegebener und tatsächlicher Auftrag und Aufbau der Bataillone wichen voneinander ab, ohne dass die Gründe für die Abweichungen systematisch erfasst und bereinigt wurden. Die Bataillone behalfen sich vielfach und über längere Zeit hinweg mit so genannten „Arbeitsgliederungen“.

Der Personalbedarf für die Instandsetzungstruppe beruhte auf ungenauen und veralteten Daten. Insgesamt verfügten die Bataillone über wesentlich mehr Personal als für ihren Auftrag notwendig. Zudem erledigten die Bataillone Arbeiten außerhalb ihres Auftrags. Die Wirtschaftlichkeit dieser zusätzlichen Instandsetzungsarbeiten wurde nicht geprüft. Weiterhin verfügten die Bataillone in erheblichem Umfang über Material und Sonderwerkzeug, das sie nicht benötigten.

Die Abrechnung und die Dokumentation der Instandsetzungsleistungen waren unvollständig und fehlerhaft. Sie ließen es nicht zu, die Instandsetzungs- und Lebenswegkosten der einzelnen Geräte zu ermitteln. Sie gaben zudem keine Hinweise auf typische Schwachstellen des instand zu setzenden Materials. Auch die Kosten- und Leistungsrechnung lieferte keine verwertbaren Erkenntnisse, um die Instandsetzung zu verbessern oder Gerätedaten zu gewinnen.

Der Betriebsablauf der Bataillone unterschied nicht zwischen den Rahmenbedingungen Frieden und Einsatz; er war ineffizient. Verbesserungsansätze wie das Verfahren „Prüfung und Instandsetzung in einem Arbeitsgang“ hatten die Ausfallzeiten schadhaften Materials bisher nicht verkürzt.

68.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) empfohlen, die Einsatz- und Friedensaufträge der Bataillone kurzfristig zu überarbeiten. Dabei sollte der Ausbildungsauftrag im Frieden deutlichen Vorrang vor Auslastungsüberlegungen haben. Die Vorgaben für die Personal- und Materialausstattung sollte das Bundesministerium an die überarbeiteten Aufträge anpassen. Überschüssiges Material und Werkzeug sollte beschleunigt verwertet werden.

Die Abrechnung der Instandsetzungsleistungen sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes in erster Linie der Führung, Planung und Steuerung des Instandsetzungsprozesses dienen. Darüber hinaus sollte sie Auswertungen zu Schwachstellen und Kosten der einzelnen Gerätetypen ermöglichen.

Der Betriebsablauf der Instandsetzung sollte gestrafft und dabei ggf. zwischen Einsatzbetrieb und Friedensbetrieb unterschieden werden.

68.3

Das Bundesministerium hat die aufgezeigten Mängel im Wesentlichen eingeräumt und will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in den geplanten neuen Strukturen der Instandsetzungseinrichtungen in den Jahren 2003 und 2004 grundsätzlich berücksichtigen.

Es kenne die Probleme, die aus der unzureichenden Abrechnung der Instandsetzungsleistungen herrührten. Diese Schwierigkeiten könnten erst mit der beabsichtigten Einführung einer neuen Software behoben werden. Für eine kurzfristige Lösung werde untersucht, ob die Datenqualität verbessert und die Datenauswertung intensiviert werden könne.

Das Bundesministerium hat betont, dass sich die Struktur, die Personal- und Materialausstattung sowie der Betriebsablauf der Instandsetzungsbataillone künftig ausschließlich nach dem Einsatzauftrag und der Ausbildung für den Einsatz richteten.

68.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium seine Hinweise und Empfehlungen bei der Umstrukturierung der Instandsetzungseinrichtungen berücksichtigen will. Nach seiner Meinung sind die Verbesserungen allerdings überfällig. Sie sollten nicht bis zur Einführung einer neuen Software aufgeschoben werden. Die längerfristige Inkaufnahme unzureichender Kostendaten ist gleichbedeutend damit, unwirtschaftliche Betriebsabläufe beizubehalten. Vermeidbare Betriebsausgaben verringern längerfristig die investiven Anteile am Verteidigungshaushalt, die zur Verbesserung der militärischen Ausrüstung dringend benötigt werden. Das Bundesministerium bleibt deshalb aufgefordert, zeitnah die erforderlichen Grundlagen für die Personal- und Materialausstattung der Instandsetzungstruppe zu erarbeiten und die Qualität der im Instandsetzungsprozess ermittelten Daten zu erhöhen.

Der Bundesrechnungshof wird sich in weiteren Prüfungen davon überzeugen, ob und mit welchem Erfolg das Bundesministerium Auftrag und Organisation der Instandsetzungstruppe des Heeres weiterentwickelt.

69 Auflagen bei der Projektierung eines neuen Schützenpanzers
(Kapitel 1415 und 1420)

69.1

Der von der Bundeswehr seit 30 Jahren genutzte Schützenpanzer mit der Bezeichnung „Marder“ ist inzwischen technisch veraltet und entspricht auch militärisch nicht mehr den aktuellen Einsatzbedingungen und Bedrohungsszenarien. Ab dem Jahre 2005 soll ihn ein neuer Schützenpanzer mit der Bezeichnung „Puma“ ablösen. Dieser soll mit neuen Schutz-, Waffen-, Sensor- und Mobilitätstechnologien ausgestattet werden und – zumindest in einer Grundversion – im neuen Transportflugzeug A 400 M transportiert werden können. Weitere Schutz- und Ausstattungsmöglichkeiten sollen als Module angebracht werden können.

Die Bundeswehr vergab die Projektierung des neuen Schützenpanzers mit einem finanziellen Volumen von rd. 200 Mio. Euro an ein deutsches Firmenkonsortium.

Die Beschaffung sollte im Jahre 2005 beginnen. Dabei ging das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) in seinen ursprünglichen Planungen von einem Beschaffungsumfang von mehr als 1 100 Panzern mit einem finanziellen Volumen von rd. 7 Mrd. Euro aus.

Der Bundesrechnungshof prüfte das Projekt seit Mitte des Jahres 2001 und machte das Bundesministerium insbesondere auf folgende Punkte aufmerksam:

Die militärische Forderung, dass alle neuen Schützenpanzer in ihrer Grundversion im neuen Flugzeug A 400 M transportiert werden können, war nach Auffassung des Bundesrechnungshofes überzogen. Diese Maßgabe führt zu konstruktiven Zwängen, die teuer sind, aber keine entsprechenden Vorteile bieten.

Der vom Bundesministerium festgestellte Bedarf von mehr als 1 100 Fahrzeugen für die Panzergrenadiertruppe übertrifft schon zahlenmäßig die heutige Ausstattung mit dem Schützenpanzer Marder; dabei sind die höheren Leistungen des neuen Schützenpanzers noch nicht berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof sah hier Einsparmöglichkeiten von rd. 2 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof hielt es für bedenklich, dass die Beschaffung eingeleitet werden sollte, lange bevor die Projektierungsphase abgeschlossen und ausgewertet ist. Damit werden erhebliche technische Risiken in Kauf genommen.

Nach seinen Feststellungen waren zudem die Kosten des neuen Schützenpanzers nicht in voller Höhe erfasst und eingeplant. Geforderte Varianten und Ausrüstungspakete waren in der Projektplanung noch nicht enthalten. Eine Kostenvorgabe für die Serienfahrzeuge, die schon die Projektierung beeinflusst (Design to Cost), hatte das Bundesministerium bislang nicht für notwendig gehalten.

69.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium seine kritischen Anmerkungen und Hinweise zur vorgesehenen Projektierung im Juni 2002 rechtzeitig vor Abschluss des Projektierungsvertrages mitgeteilt und auch auf die Einsparmöglichkeiten in Höhe von rd. 2 Mrd. Euro hingewiesen. Das Bundesministerium hat sich jedoch der Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht angeschlossen und den Projektierungsvertrag über das Bundesministerium der Finanzen dem Parlament vorgelegt. Daraufhin hat der Bundesrechnungshof seine kritischen Anmerkungen und Hinweise in einem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zusammengefasst und empfohlen, eine eventuelle Zustimmung zur Projektierung mit Auflagen zu versehen.

69.3

Der Haushaltsausschuss hat die Bedenken des Bundesrechnungshofes in seiner Sitzung am 12. September 2002 aufgegriffen und der Projektierung nur unter einer Reihe von Auflagen zugestimmt, in denen wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes enthalten sind.

So soll das Bundesministerium die vertraglichen Regelungen zur Gewährleistung, zum Wettbewerb der Unterauftragnehmer, zu den Zahlungsbedingungen und zur Kündigungsmöglichkeit im Sinne des Bundesrechnungshofes überprüfen. Weiter hat der Haushaltsausschuss einen jährlichen Bericht (ab März 2003) gefordert, in dem die Fragen des Bundesrechnungshofes zu den Kosten und zur Finanzierung des Gesamtprojektes, zum Gesamtbedarf an neuen Schützenpanzern, zu den Alternativen sowie zum Zulauf- und Ablöseplan beantwortet werden sollen. Er hat das Bundesministerium auch aufgefordert, über die Präzisierung der Leistungsbeschreibung und eine Kostenobergrenze zur Beschaffung zu informieren.

69.4

Der Bundesrechnungshof wird in begleitenden Prüfungen das Rüstungsvorhaben weiter verfolgen. Dabei wird er besonders auf die Einhaltung der Vorgaben und Auflagen des Haushaltsausschusses zu diesem Projekt achten. Er wird anlässlich der weiteren anstehenden Entscheidungen (Vorserie, Serie) rechtzeitig die Bundesministerien der Verteidigung und der Finanzen über seine Prüfungsergebnisse informieren und die Beratung des Haushaltsausschusses fortsetzen.

70 Risiken der Privatisierungsvorhaben „Neues Flottenmanagement“ und „Neues Bekleidungsmanagement“ aufgezeigt
(verschiedene Kapitel)

70.1 Allgemeines

Mit der Neuausrichtung der Bundeswehr Anfang 2001 stufte das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) das Management des Fuhrparks (Flotte) und der Bekleidungswirtschaft der Bundeswehr nicht mehr als Kernaufgaben ein, die zwingend von der Bundeswehr selbst wahrgenommen werden müssen. Auch nach den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung war daher zu prüfen, ob diese Aufgaben wirtschaftlich durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können. Das Bundesministerium beauftragte deshalb die Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (gebb), für beide Aufgaben entsprechende Modelle und Konzepte zu entwickeln und deren Einsparungspotenzial sowohl gegenüber den bisherigen als auch gegenüber optimierten Eigenbetriebslösungen aufzuzeigen. Der Bundesrechnungshof prüfte beide Privatisierungsvorhaben und unterrichtete das Bundesministerium der Verteidigung und das Bundesministerium der Finanzen sowie den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über seine Prüfungsergebnisse.

70.2 Privatisierungsvorhaben „Neues Flottenmanagement"

70.2.1

Noch im Jahre 2001 betrieb die Bundeswehr einen Fuhrpark mit mehr als 100 000 handelsüblichen Personen- und Materialtransportfahrzeugen sowie Sonderfahrzeugen und Anhängern.

Das von der gebb erarbeitete Privatisierungsmodell sah die Gründung einer Bundeswehr-Fuhrparkservice Gesellschaft mbH vor, an der die gebb als Mehrheitsgesellschafterin und die Deutsche Bahn AG als Minderheitsgesellschafterin beteiligt sein sollten. Diese Gesellschaft sollte ein „Neues Flottenmanagement" verwirklichen, mit dem die Fahrzeugzahl auf 50 000 gesenkt, der Personalbestand an Zivilkraftfahrerinnen und -kraftfahrern von 5 000 auf 1 700 zurückgeführt und die Ausgaben im Vergleich zur bisherigen Lösung bei einer Laufzeit von zehn Jahren insgesamt um rd. 1,2 Mrd. Euro verringert werden könnten. Diese Ziele sollten durch eine Modernisierung der Fahrzeugflotte auf Leasing-Basis, durch Fahrleistungsoptimierung mit gezieltem Mobilitätsmanagement, durch Datentransparenz im Mobilitätsbereich und insbesondere durch Anreize bei Anbieter und Nutzer erreicht werden, um das Nutzen-Kosten-Verhältnis zu verbessern.

70.2.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Verteidigung und das Bundesministerium der Finanzen auf kritische Punkte hingewiesen, die der geplanten Gesellschaftsgründung entgegenstanden. So gab es nach seiner Auffassung keinen Grund, bei der Auswahl des Minderheitsgesellschafters von vorneherein auf einen Wettbewerb zu verzichten und ein reguläres, objektiv nachvollziehbares öffentliches Interessenbekundungsverfahren durch Marktsichtungen, eine Vielzahl von Gesprächen mit potenziellen Anbietern oder Workshops zu ersetzen. Im Wirtschaftlichkeitsnachweis konnte bei Berücksichtigung der „Remanenzkosten" (im Wesentlichen Personalausgaben) nur ein minimaler Vorteil des Privatisierungsmodells gegenüber einem optimierten Eigenbetrieb errechnet werden. Zudem beruhte dieser Vorteil auf zweifelhaften Annahmen zur Fahrzeugmenge sowie zum Personalumfang und -abbau.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die vorgesehene Leasingvariante den Verteidigungshaushalt nur anfangs entlastet, in der Gesamtbetrachtung jedoch unwirtschaftlich ist. Sie belastet den Verteidigungshaushalt in erhöhtem Maße gerade in dem Zeitraum, in dem eine Reihe kostenintensiver Beschaffungsvorhaben zu finanzieren ist.

Der Bundesrechnungshof hat Auflagen genannt, mit denen die geplante Privatisierung verbunden werden sollte. So sollte vertraglich die Bildung eines Anbietermonopols der neuen Gesellschaft vermieden und Wettbewerbsmöglichkeiten erhalten werden. Die Gesellschaft sollte auch anderen Behörden, Institutionen und Unternehmen des Bundes ihre Leistungen anbieten, um ihre Wirtschaftlichkeit zu erhöhen. Außerdem sollte das Bundesministerium Kosten- und Leistungsdaten der neuen Gesellschaft einsehen können, um sein eigenes Verhalten optimieren zu können. Das Bundesministerium sollte ferner etwa zwei Jahre nach der Gesellschaftsgründung die Wirtschaftlichkeit der Privatisierung und den erreichten Personalabbau überprüfen. Der Bundesrechnungshof hat zudem auf steuerliche Risiken hingewiesen.

70.2.3

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes haben zu Änderungen und Auflagen im geplanten Privatisierungsvorhaben geführt, denen auch das Parlament zugestimmt hat. Das Bundesministerium hat die Verträge entsprechend anpassen lassen. Es hat zugesagt, eine erneute Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Jahre 2004 vorzulegen. Der Bundesrechnungshof hat danach seine Bedenken gegen die beabsichtigte Gesellschaftsgründung zurückgestellt.

70.2.4

Die Mitte des Jahres 2002 gegründete Gesellschaft hat ihre Arbeit aufgenommen. Bis Ende des Jahres 2003 sollen regional verteilt 30 so genannte Mobilitätscenter – vergleichbar mit Servicestationen privater Autovermieter – eingerichtet sein. Sie verfügen über mehr als 5 000 neue Leasingfahrzeuge, die sie in Kurz- und Langzeitmiete an die Bundeswehr abgeben.

70.3 Privatisierungsvorhaben „Neues Bekleidungsmanagement"

70.3.1

Nach dem Bundesbesoldungsgesetz ist den Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr die notwendige Bekleidung und persönliche Ausrüstung unentgeltlich bereitzustellen. Für diese Aufgabe unterhielt das Bundesministerium eigene Verwaltungsstrukturen, in denen rd. 3 500 zivile Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die gesamte Bekleidung und persönliche Ausrüstung beschafften und bewirtschafteten.

Nach dem von der gebb erarbeiteten Privatisierungsmodell – dem so genannten „Neuen Bekleidungsmanagement (NBM)" – sollte eine Gesellschaft gegründet werden, die künftig die Bekleidungswirtschaft nahezu vollständig übernehmen sollte. Die Gesellschaftsanteile sollten zu 74,9 % von privaten Investoren und zu 25,1 % von der gebb als Vertreterin des Bundesministeriums gehalten werden. Die Vorteile des Modells beruhten im Wesentlichen auf den Annahmen, dass Bundeswehrpersonal der Gesellschaft steuerfrei beigestellt und rd. 2 000 Bundeswehrstellen durch die Vermittlung von Arbeitsplätzen außerhalb der Bundeswehr abgebaut werden könnten. Das Bundesministerium ging ferner davon aus, dass die Beschaffungspreise gesenkt werden könnten, da die neue Gesellschaft nicht mehr an das öffentliche Vergaberecht gebunden sei. Das Bundesministerium ermittelte für das von der gebb bevorzugte Privatisierungsmodell bei einer Laufzeit von zwölf Jahren Einsparungen von rd. 718 Mio. Euro gegenüber der bisherigen Lösung und einen Kostenvorteil von rd. 61,4 Mio. Euro gegenüber einem optimierten Eigenbetrieb.

70.3.2

Der Bundesrechnungshof hat sich nicht grundsätzlich gegen das geplante Privatisierungsvorhaben gewandt. Er hat aber Schwächen in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Risiken im Privatisierungsvorhaben festgestellt, die der geplanten Gesellschaftsgründung entgegenstanden. So hat er vor allem die Annahmen zu dem erwarteten Personalabbau und den erzielbaren Einsparungen bei der Beschaffung von Bekleidung bezweifelt. Weiterhin sollte eine Privatisierung nicht damit begründet werden, dass so die angeblich „schwerfälligen“ Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe durch angeblich „flexiblere“ privatwirtschaftliche Vergabeverfahren ersetzt werden können. Diese sollten nicht durch ausgesuchte Organisations- und Beteiligungsformen umgangen werden. Er hat auch bezweifelt, dass die neue Gesellschaft nicht an die öffentlichen Vergabevorschriften gebunden sei.

Der Bundesrechnungshof hat Auflagen genannt, mit denen die geplante Privatisierung verbunden werden sollte. So sollte sichergestellt sein, dass bei einem Konkurs der Gesellschaft die Bundeswehr die Bekleidungswirtschaft wieder selbst übernehmen könne. Ferner sollte vor der Gesellschaftsgründung die Freistellung von der Umsatzsteuer für beigestelltes Personal nachgewiesen werden. Des Weiteren sollten ein Anbietermonopol der neuen Gesellschaft vertraglich ausgeschlossen und Wettbewerbsmöglichkeiten erhalten werden. Etwa zwei bis drei Jahre nach der Gesellschaftsgründung sollte die Wirtschaftlichkeit der Privatisierung überprüft werden.

70.3.3

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes sind in Auflagen eingeflossen, mit denen das Bundesministerium der Finanzen und der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ihre Zustimmung zur Gesellschaftsgründung verbunden haben. Das Bundesministerium hat die Verträge entsprechend anpassen lassen. Es hat zugesagt, eine erneute Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Jahre 2004 vorzulegen.

Das Bundesministerium ist allerdings bei seiner Auffassung geblieben, dass die neue Gesellschaft nicht an die öffentlichen Vergabevorschriften gebunden sei. Daher könne sie bereits in den Wertschöpfungsprozess eingreifen und verminderte Beschaffungspreise aushandeln.

70.3.4

Nachdem das zuständige Betriebsstättenfinanzamt die Befreiung der Personalbeistellung von der Umsatzsteuer bestätigt hatte, ist die Gesellschaft als Lion Hellmann Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft mbH (LHBw) im August 2002 gegründet und im November 2002 in das Handelsregister eingetragen worden. Sie begann im Oktober 2002, erste Aufgaben der Bekleidungswirtschaft zu übernehmen. Im April des Jahres 2003 kleidete sie erstmals eigenverantwortlich alle Rekruten ein.

Der Vergabesenat des Oberlandesgerichts Düsseldorf hat im April 2003 rechtskräftig entschieden, dass die LHBw öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 98 Nr. 2 des Gesetzes gegen die Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ist und sich an die gesetzlichen Bestimmungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu halten hat. Der ursprünglich vom Bundesministerium erwartete Vorteil im Beschaffungswesen gegenüber einem optimierten Eigenbetrieb entfällt damit.

Das Bundesministerium prüft, ob der Leistungsvertrag mit der LHBw anzupassen ist. Erst danach könne die Wirtschaftlichkeit der Privatisierung erneut untersucht werden.

70.4 Abschließende Bewertung

Die Wirtschaftlichkeit und die erhoffte Entlastung des Verteidigungshaushalts bei den Betriebsausgaben haben sich bei beiden Privatisierungsvorhaben in der Alltagspraxis der Bundeswehr zu erweisen.

Der Bundesrechnungshof geht zwar davon aus, dass mit den gegründeten Gesellschaften gegenüber den bisherigen, nicht optimierten Verfahren Rationalisierungsgewinne möglich sind. Er wird sich aber in weiteren Prüfungen davon überzeugen, inwieweit die vom Bundesministerium prognostizierte Wirtschaftlichkeit der beiden Privatisierungen auch gegenüber einem optimierten Eigenbetrieb tatsächlich nachgewiesen werden kann.

71 Rückführung von Heeresmaterial aus Auslandseinsätzen

71.1

Die Bundeswehr führt Material aus den Einsatzgebieten nach Deutschland zurück, wenn es für den Auslandseinsatz nicht mehr benötigt wird oder schadhaft ist.

Schon im Jahre 1995 hatte der Bundesrechnungshof anlässlich einer Prüfung der Materialwirtschaft der Bundeswehr im Somalia-Einsatz auf erhebliche Mängel bei der Materialrückführung hingewiesen. Die Bundeswehr hatte damals zugesagt, diese Mängel zu beheben. Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2002 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln (Prüfungsamt) erneut die Rückführung von Heeresmaterial aus Auslandseinsätzen. Das Prüfungsamt stellte fest:

Material aus dem Kosovo und aus Bosnien und Herzegowina wurde zunächst in verschiedene Gerätehauptdepots in Deutschland aufgenommen. Diese prüften das eingehende Material auf Zustand und Vollständigkeit und verteilten es auf die einzelnen Depots der ortsfesten Logistik im gesamten Bundesgebiet. Die Verteilwege waren zum Teil überlang, weil u. a. eine zentrale Steuerung fehlte.

Die Rücklieferungen waren häufig nicht ordnungsgemäß nachgewiesen. Während der Transporte war die Verantwortung für das Material nicht lückenlos sichergestellt. Zudem waren die Rücklieferungen oft beschädigt oder nicht vollständig. Ein Gesamtüberblick über die entstandenen Schäden fehlte. Die Einsatzverbände und das Bundesamt für Wehrverwaltung bearbeiteten die Schäden überwiegend nicht vorschriftsmäßig. Bei der Rückführung von Material entsprachen die seuchenprophylaktischen Maßnahmen nicht in allen Fällen den Vorgaben.

Die mangelhafte Dekontamination zeigte sich z. B. an zurückgelieferten Geschirrspülmaschinen, die mit Kakerlaken befallen waren.

Neues Material wurde beschafft, bevor geklärt war, inwieweit zurückgeliefertes schadhaftes Material gleicher Funktion instand gesetzt werden konnte. So verzögerte sich die Instandsetzung eines Kühlcontainers sowie einer Speisenausgabestelle im Beschaffungswert von rd. 500 000 Euro um mehr als ein Jahr, während gleichzeitig neue Verpflegungskomponenten für das Feldlager beschafft wurden.

Unbrauchbares und nicht mehr instandsetzungsfähiges Material sonderte die Bundeswehr nicht an Ort und Stelle aus und verwertete es, sondern transportierte es aufwendig nach Deutschland zurück. So brachte sie 92 Metallbetten im Straßentransport aus dem ehemaligen Jugoslawien nach Schleswig-Holstein zurück, um sie dort verschrotten zu lassen. Ebenfalls verschrottet werden sollten in Darmstadt 18 Gitterboxpaletten mit zerlegten Klimageräten aus dem Kosovo-Einsatz.

71.2

Das Prüfungsamt hat die zuständigen Stellen des Heeres auf die erneut festgestellten Mängel bei der Rückführung von Material aus Auslandseinsätzen hingewiesen und Abhilfe gefordert.

Es hat empfohlen, die Rücklieferungen bereits im Einsatzgebiet durch ausgebildetes Fachpersonal zu prüfen, die Schäden zu erfassen sowie die Schadensbearbeitung einzuleiten. Die Seuchenprophylaxe sollte ernst genommen werden. Die Bundeswehr sollte die Transporte aus dem Einsatzgebiet zentral steuern und so überlange Anschlusstransporte in Deutschland vermeiden. Sie sollte kein neues Material beschaffen, solange nicht geklärt ist, ob das zurückgelieferte rechtzeitig wieder instand gesetzt werden kann. Den teuren Transport von Schrott sollte sie vermeiden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass entgegen früherer Zusagen der Bundeswehr erneut vermeidbare Mängel in der Organisation und in der Dienstaufsicht festzustellen waren. Er hat gefordert, alle für die Materialwirtschaft bei Auslandseinsätzen wesentlichen Vorschriften und Verfahren systematisch zu überarbeiten.

71.3

Das Einsatzführungskommando der Bundeswehr hat die Feststellungen im Wesentlichen bestätigt und erläutert, wie es die Mängel beheben will. Es beabsichtigt, eine so genannte Materialschleuse einzurichten, damit Material ohne Umwege direkt in die logistischen Einrichtungen gelangen könne. Die Voraussetzungen für die Aussonderung und die Verwertung von Material im Ausland seien geschaffen. Die Transportkosten könnten so gesenkt werden. Die Befehle zur Materialversorgung für alle Einsatzkontingente seien in der Zwischenzeit neu herausgegeben und hinsichtlich der seuchenprophylaktischen Maßnahmen ergänzt worden.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat ergänzend mitgeteilt, die Rücklieferung von Material aus den Einsatzgebieten werde künftig kontinuierlich durch das Einsatzführungskommando der Bundeswehr überwacht. Das Streitkräfteunterstützungskommando erarbeite zur Zeit eine Zusammenfassung aller Vorschriften und Weisungen zur „Materialbewirtschaftung in den Streitkräften“. Sie enthielte auch eindeutige Bestimmungen zur Rücklieferung von Material und Gerät aus den Einsatzgebieten und zur Einhaltung der Schadensbestimmungen. Die Besonderheiten der logistischen Unterstützung bei Auslandseinsätzen seien berücksichtigt.

71.4

Die Zahl der Auslandseinsätze der Bundeswehr hat inzwischen zugenommen. Daher ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine systematische Überarbeitung aller für die Materialwirtschaft bei Auslandseinsätzen wesentlichen Vorgaben und Verfahren erforderlich. Die kontinuierliche Anpassung und Verbesserung der geltenden Regelungen und Aufsichtsmaßnahmen durch die Bundeswehr ist aus Sicht des Bundesrechungshofes ein geeigneter Ansatz.

Der Bundesrechnungshof wird die Rückführung von Material und Großgerät aus dem Ausland zu gegebener Zeit wieder prüfen und sich von der Umsetzung der zugesagten Maßnahmen überzeugen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
(Einzelplan 12)

72 „Instandsetzung statt Neubau“ an der Großen Seeschleuse in Wilhelmshaven spart mehr als 5 Mio. Euro
(Kapitel 1412 Titel 558 11)

72.1

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (Verwaltung) hat von seinem ursprünglichen Vorhaben abgesehen, die vier Schleusentore der Großen Seeschleuse in Wilhelmshaven nach und nach durch neue Tore zu ersetzen. Stattdessen wird sie nur ein neues Schleusentor bauen, das sie anschließend als Ersatztor für die Grundinstandsetzung der vier vorhandenen Tore einsetzen wird. Durch die jetzt von der Verwaltung gewählte Alternative „Instandsetzung statt Neubau“ ergibt sich ein um mehr als 5 Mio. Euro günstigerer Kapitalwert.

72.2

Auf der Grundlage von Artikel 87 b Abs. 1 GG führt die Verwaltung Maßnahmen des Hafen- und Wasserbaus für

die Bundeswehr durch. Hierzu gehört u. a., die Große Seeschleuse in Wilhelmshaven baulich zu unterhalten. Die Schleuse besitzt vier etwa 40 Jahre alte, untereinander austauschbare Stahlschiebetore, die grundsätzlich alle acht Jahre instand gesetzt werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg (Prüfungsamt) die bauliche Unterhaltung der Schleuse geprüft.

Auf der Grundlage einer Voruntersuchung hatte die Verwaltung entschieden, beginnend mit dem Jahre 2003 alle zwei Jahre ein Tor durch ein neues zu ersetzen. Ihre Wirtschaftlichkeitsberechnung unterstellte dabei u. a., dass

- die zusätzlichen Kosten für die Entsorgung der alten Tore durch den Verkaufserlös des Stahls vernachlässigbar sind und
- die erste regelmäßige Instandsetzung eines neuen Tores lediglich ca. 5 % der entsprechenden Instandsetzung eines alten Tores kosten wird.

Das Prüfungsamt wies demgegenüber darauf hin, dass

- die zusätzlichen Kosten für die Entsorgung der alten Tore (insbesondere wegen der Korrosionsschutzanstriche) nicht vernachlässigt werden dürfen und
- die Kosten für die regelmäßige Instandsetzung der neuen Tore entgegen der Annahme in der Voruntersuchung kaum geringer sind als bei den alten Toren.

72.3

Die Verwaltung griff die Hinweise des Prüfungsamtes auf, konstruierte ein neues Schleusentor unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich geänderten Normung, passte die Stahlpreise den Erkenntnissen aus den jüngsten Stahlwasserbauausschreibungen an und erstellte auf dieser Grundlage eine neue Wirtschaftlichkeitsberechnung. Dabei mussten die Kosten für einen Torneubau vor allem wegen des deutlich erhöhten Stahlgewichtes und der höheren aktuellen Stahlpreise um ca. 2,9 Mio. Euro pro Tor erhöht werden. Danach ergab sich für die „Instandsetzungslösung“ ein Kapitalwert, der im Vergleich zu der ursprünglich von der Verwaltung angestrebten „Neubaulösung“ um mehr als 5 Mio. Euro günstiger ist. Die Verwaltung entschied sich daraufhin für die Grundinstandsetzung der Schleusentore. Das Instandsetzungskonzept sieht nunmehr vor, zunächst ein neues Schleusentor zu bauen, das anschließend als Ersatztor für die Grundinstandsetzung der vier vorhandenen Tore eingesetzt wird.

73 Standards für Grünbrücken an Bundesfernstraßen
(Kapitel 1210)

73.1

Grünbrücken erleichtern es Wildtieren, Straßen zu überqueren; zudem verbinden sie Landschaftsräume. Eingriffe in Natur und Landschaft, die durch einen Straßenneubau entstehen, sollen durch Grünbrücken gemindert werden.

Die Straßenbauverwaltungen der Länder bauten für den Bund in den Jahren 1991 bis 2001 insgesamt 31 Grünbrücken und planten weitere 43 Maßnahmen mit Gesamtkosten in Höhe von insgesamt 152 Mio. Euro. Bundeseinheitliche Regelungen für den Bau von Grünbrücken bestehen bisher nicht. Bei der Planung von Grünbrücken legten die einzelnen Straßenbauverwaltungen sehr unterschiedliche Maßstäbe an:

- Sie planten etwa 20 % der Grünbrücken, ohne zu untersuchen, ob die Bauwerke für die Fauna notwendig und welche Standorte geeignet sind. Wenn Untersuchungen durchgeführt wurden, lagen diesen keine einheitlichen Kriterien zugrunde.
- Die Breite einer Grünbrücke bestimmten die Straßenbauverwaltungen überwiegend aufgrund ökologischer Gesichtspunkte anhand von Hinweisen aus der Fachliteratur oder aufgrund von Einzelentscheidungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium). Nahezu zwei Drittel aller Grünbrücken sind bis zu 40 m breit.
- Einige Straßenbauverwaltungen legten Brückensysteme fest, ohne deren Preise mit denen anderer Systeme zu vergleichen. Preisvergleiche bei anderen Maßnahmen zeigten, dass die Baukosten für Rahmenbauwerke etwa 20 % über denen für Bogen- oder Gewölbebauwerke liegen.
- Die notwendigen beidseitigen Sicht- und Blendschutzzäune führten die Straßenbauverwaltungen überwiegend als Wall-Wand-Kombination aus. Diese Konstruktion erfordert eine zusätzliche Brückenbreite von teilweise mehr als 10 m. Sicht- und Blendschutzzäune in Form einer Holzkonstruktion auf den Bauwerkskappen, d. h. auf den Brückenrändern, bieten z. B. bei einer Grünbrücke über eine vierstreifige Autobahn einen Kostenvorteil von rd. 460 000 Euro.
- Die Straßenbauverwaltungen ließen auf den Grünbrücken Erdreich mit einer Dicke von in der Regel 1 m anschütten. Untersuchungen der Bundesanstalt für Straßenwesen zeigen, dass eine Dicke von 0,60 m ausreicht, um die Standfestigkeit der Bepflanzung zu gewährleisten und für Trockenperioden ausreichend Wasser zu speichern.

73.2

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sind bei der Planung und Ausführung von Grünbrücken sowohl ökologische Erfordernisse als auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Beide Gesichtspunkte stehen bei der Auslegung von Grünbrücken in der Regel in einem Zielkonflikt, den die Straßenbauverwaltungen jeweils im Einzelfall zu lösen haben. Bisher fehlen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes einheitliche Maßstäbe für eine Ausgestaltung der Grünbrücken, die ökologische und wirtschaftliche Gesichtspunkte gleichermaßen berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, einheitliche Rege-

lungen für die Planung und den Bau von Grünbrücken aufzustellen. Er hat empfohlen, in diese Regelungen Folgendes aufzunehmen:

- Zur Notwendigkeit und zum Standort von Grünbrücken sollten Mindestkriterien über die Bedürfnisse und Lebensraumansprüche der einzelnen Wildtierarten aufgezeigt werden.
- Bei Grünbrücken sollte die nutzbare Breite auf 30 m bis 40 m als Richtwert beschränkt werden.
- Bogen- oder Gewölbebauwerke haben im Vergleich zu Rahmenbauwerken deutliche Kostenvorteile. Bei günstigen Gründungs- und Bodenverhältnissen sollten die Straßenbauverwaltungen deshalb Bogen- oder Gewölbebauwerke als Regelbauweise ausführen.
- Die notwendigen Sichtschutzwände sollten bei Rahmenbauwerken auf den Bauwerkskappen errichtet werden.
- Für die Dicke des Erdreichs auf Grünbrücken sollte ein Richtwert vorgegeben werden, um Einsparungen bei der statischen Konstruktion der Bauwerke und bei der Bodenlieferung zu erreichen.

73.3

Das Bundesministerium hat auf das Vermeidungsgebot des Bundesnaturschutzgesetzes hingewiesen, nach dem vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen sind. Grünbrücken würden diesem Gebot nur dann Rechnung tragen, wenn sie so geplant und gestaltet werden, dass sie die jeweiligen Lebensräume verbinden können. Eine Grünbrücke müsse demnach Bedingungen schaffen, die die betroffenen Tierarten annehmen. Erfahrungen mit Grünbrücken und vergleichbaren Querungsbauwerken hätten erst im Laufe der Zeit gesammelt werden können; Untersuchungen über deren Wirksamkeit seien rechtzeitig angestellt worden. Weitere Untersuchungen seien in Vorbereitung.

Seit Ende 1999 erarbeite ein Arbeitskreis einen „Leitfaden für die Anlage von Tierquerungshilfen an Straßen – Grünbrücken, Grünunterführungen und Durchlässe“. Diese Arbeiten sollten voraussichtlich Ende 2003 abgeschlossen werden. Das Bundesministerium versuche, Regelungen für sämtliche Querungsbauwerke aufzustellen. Zu allen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes seien Regelungen in seinem Sinne getroffen oder es würden Anleitungen zur Lösungsfindung gegeben.

73.4

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass der angekündigte Leitfaden eine wirksame Hilfe für die Straßenbauverwaltung darstellen kann, um die Belange des Naturschutzes einerseits und eines wirtschaftlichen und sparsamen Straßenbaus andererseits ausgewogen zu verwirklichen. Der Bundesrechnungshof wird die Einhaltung der gegebenen Zusagen bei der Einführung des Regelwerkes beobachten.

74 Unkoordinierter Ausbau der Bundesstraße 246 a von Schönebeck bis Gommern
(Kapitel 1210)

74.1

Für den Ausbau der Bundesstraße (B) 246 a zwischen Schönebeck und Gommern fehlt ein Gesamtkonzept, das den vollen verkehrlichen Nutzen der geplanten Bauabschnitte möglichst schon bei deren Inbetriebnahme gewährleistet.

Die B 246 a verbindet die neu gebaute Bundesautobahn (BAB) A 14 westlich der Elbe mit der B 184 östlich der Elbe. Sie verläuft dabei im Zickzack durch Schönebeck und quert anschließend die Elbe. Im weiteren Verlauf führt die B 246 a bis in das 8 km entfernte Gommern und kreuzt dort die B 184 (vgl. **Abbildung**).

Für die Planung und den Bau dieser Bundesstraße ist die Straßenbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt zuständig. Sie plante, Abschnitte der B 246 a zwischen Schönebeck und Gommern auszubauen. Im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen 1992 (Bedarfsplan 1992) waren folgende drei Maßnahmen enthalten:

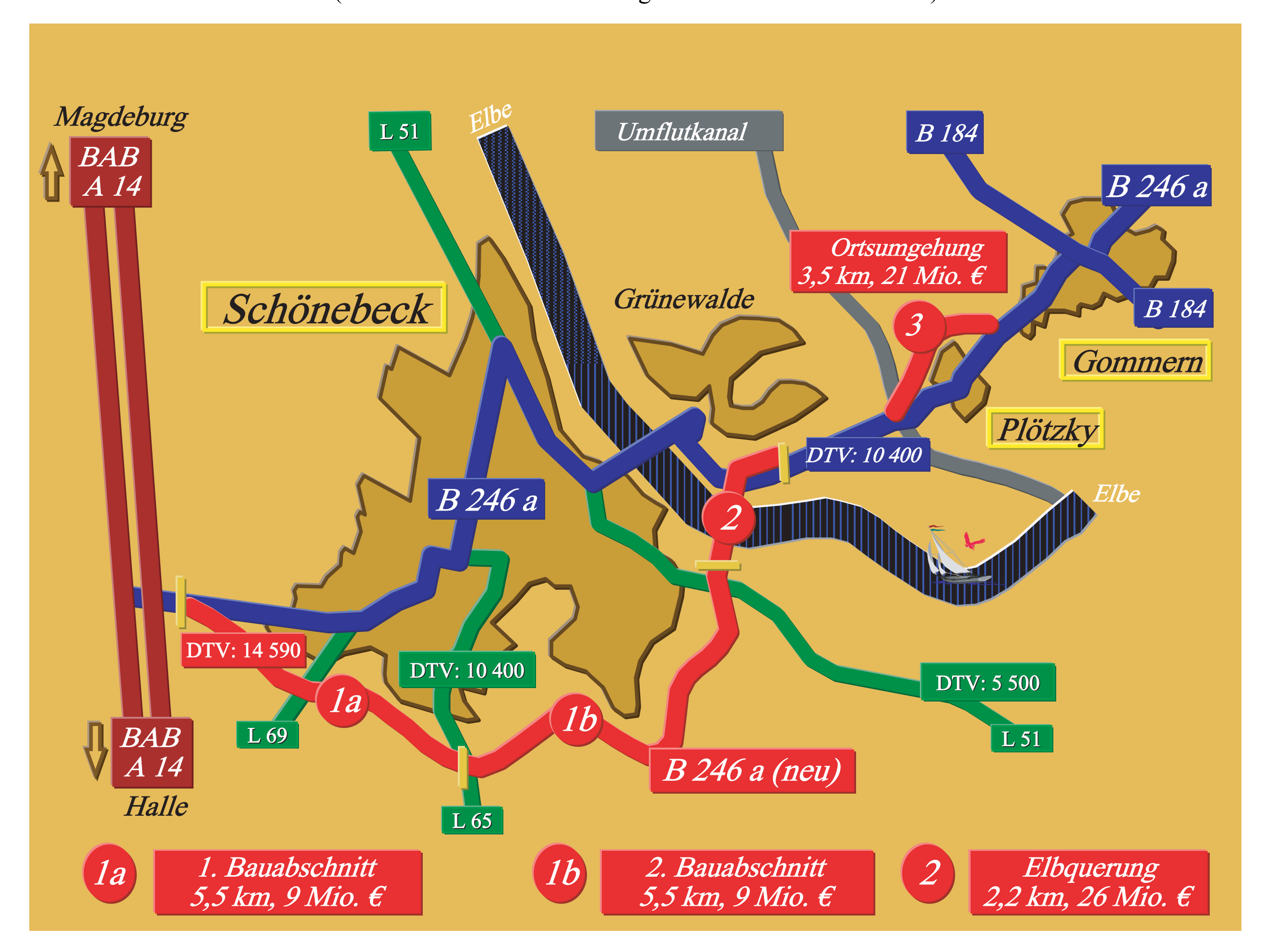
- Als Maßnahme des Vordringlichen Bedarfes sollte zunächst die Ortsumgehung Schönebeck gebaut werden. Ein erster, rd. 5,5 km langer Bauabschnitt zwischen der Anschlussstelle Schönebeck der BAB A 14 und der Kreuzung mit der stark belasteten Landesstraße (L) 65 ist zur Zeit im Bau. Die Kosten für diesen ersten Abschnitt werden etwa 9 Mio. Euro betragen.
- Ein anschließender, ebenfalls rd. 5,5 km langer zweiter Bauabschnitt soll südlich von Schönebeck in Richtung Elbe führen und unmittelbar vor dem Elbdeich in die relativ schwach belastete L 51 münden. Die L 51 verläuft nach Nordwesten weiter in das Zentrum von Schönebeck hinein und mündet dort in die bisherige Ortsdurchfahrt der B 246 a. Auch dieser Abschnitt, für den die Straßenbauverwaltung derzeit den Entwurf aufstellt, soll etwa 9 Mio. Euro kosten.

  Nach Inbetriebnahme des zweiten Abschnittes können Verkehrsteilnehmer Schönebeck im Süden weiträumig umfahren und weiter über die L 51 im Zentrum der Stadt die vorhandene B 246 a erreichen. Sie müssten aber im Vergleich zu einer Fahrt über die bisherige Ortsdurchfahrt der B 246 a einen Umweg von mehreren Kilometern hinnehmen.
- Zudem war vorgesehen, die neue Bundesstraße als Maßnahme des Weiteren Bedarfs im Zuge eines rd. 2,2 km langen Abschnittes über die Elbe zu führen und an die vorhandene Bundesstraße bei Grünewalde anzubinden. Dieser kurze Abschnitt ist mit etwa 26 Mio. Euro sehr kostenintensiv.

Abbildung

Bundesstraße 246 a von Schönebeck bis Gommern

(DTV = Durchschnittliches tägliches Verkehrsaufkommen)



- Ebenfalls als Maßnahme des Weiteren Bedarfs war im weiteren Verlauf die Ortsumgehung Plötzky für rd. 21 Mio. Euro geplant. Dabei sollte auch ein Abschnitt im Bereich eines Umflutkanals ausgebaut werden, in dem die B 246 a nur den Ausbaustandard eines Wirtschaftsweges hat und sich in einem schlechten Zustand befindet. Für das Jahr 2015 wird jenseits der Elbe ein durchschnittlicher täglicher Verkehr von 10 400 Fahrzeugen erwartet, davon 1 250 Fahrzeuge des Schwerverkehrs.

Den Neubau der Elbquerung und der Ortsumgehung Plötzky hat die Straßenbauverwaltung bisher nicht näher untersucht, da für Maßnahmen des Weiteren Bedarfs ein Planungsauftrag nicht bestand.

74.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) und der Straßenbauverwaltung mitgeteilt, dass er den Bau des zweiten Abschnittes der Ortsumgehung Schönebeck mit Kosten von rd. 9 Mio. Euro erst dann für gerechtfertigt hält, wenn auch der Bau der Elbbrücke und der Ausbau im Bereich des Umflutkanals absehbar sind. Solange diese Vorhaben nicht verwirklicht sind, hätte der zweite Abschnitt der Ortsumgehung im Wesentlichen nur den Verkehr zur und von der relativ schwach belasteten L 51 aufzunehmen. Damit würde er nicht die verkehrliche Wirkung entfalten können, die ihm zugedacht ist, weil Verkehrsteilnehmer, die die Elbe auf der vorhandenen B 246 a über die alte Elbbrücke queren wollen, die bisherige Ortsdurchfahrt Schönebeck bevorzugen werden. Dieser Weg ist wesentlich kürzer und voraussichtlich auch schneller als die neue südliche Umfahrung von Schönebeck.

Auch die neue Elbquerung hätte nur einen geringen verkehrlichen Nutzen, solange die B 246 a im Bereich des Umflutkanals nicht ausgebaut ist. Die für das Jahr 2015 prognostizierte Verkehrsmenge von 10 400 Fahrzeugen in 24 Stunden könnte von der vorhandenen Straße in diesem Bereich gar nicht aufgenommen werden.

Der Bundesrechnungshof hat daher vorgeschlagen, vom Bau des zweiten Abschnittes der Ortsumgehung Schönebeck so lange abzusehen, bis die Straßenbauverwaltung ein Gesamtkonzept für den Ausbau der B 246 a zwischen Schönebeck und Gommern entwickelt hat, das die volle Verkehrswirksamkeit der auszubauenden Abschnitte der Bundesstraße möglichst schon bei deren Verkehrsfreigabe gewährleistet.

74.3

Das Bundesministerium ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es beabsichtigt, die Straßenbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt zu beauftragen, ein Gesamtkonzept für den Ausbau der B 246 a zwischen Schönebeck und Gommern zu erarbeiten und vorzulegen. Zudem sind im neuen Bundesverkehrswegeplan 2003, den die Bundesregierung im Juli 2003 beschlossen hat, die Elbquerung, die Ortsumgehung Plötzky und zusätzlich die Ortsumgehung Gommern als Maßnahmen des Vordringlichen Bedarfs ausgewiesen.

Die beabsichtigten Maßnahmen lassen erwarten, dass Mittel für den zweiten Abschnitt der Ortsumgehung Schönebeck und für die Elbquerung in Höhe von 35 Mio. Euro erst dann eingesetzt werden, wenn diese Straßenabschnitte auch ihre volle verkehrliche Wirkung entfalten können. Die bis dahin nicht benötigten Mittel können für andere dringende Straßenbaumaßnahmen in Sachsen-Anhalt verwendet werden.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 32)

75 Bundeswertpapiere: Geplante Ausgaben um 250 Mio. Euro verringert
(Kapitel 3205 Titel 575 09)

75.1

Der Bund nimmt zur Haushaltsfinanzierung Kredite am Kapitalmarkt auf. Hierzu begibt das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) Bundeswertpapiere. Die wichtigsten Finanzierungsinstrumente sind dabei Bundesanleihen mit einer Laufzeit von zehn und 30 Jahren sowie Bundesobligationen. Die Bundesobligationen hatten bis Februar 2003 eine Laufzeit von fünf Jahren und sechs Monaten. In den ersten sechs Monaten ihrer Laufzeit wurden sie an die Zielgruppen „natürliche Personen sowie gemeinnützige, mildtätige und kirchliche Einrichtungen“ freihändig verkauft, anschließend konnten sie in einem Auktionsverfahren von Kreditinstituten erworben werden.

Bei der Begebung von Bundesanleihen und Bundesobligationen können Agien und Disagien entstehen. Ein Agio ist der Unterschiedsbetrag zwischen dem Nennwert eines Wertpapiers und dem tatsächlich vom Käufer zu zahlenden höheren Kurswert. Ein Disagio ist dagegen der Unterschiedsbetrag, um den der Kurswert unter dem Nennwert eines Wertpapiers liegt. Dem Bund fließen bei einem Agio – durch den höheren Ausgabekurs – höhere Einnahmen zu. Bei einem Disagio nimmt der Bund dagegen – durch den niedrigeren Ausgabekurs – weniger ein.

Agien und Disagien entstehen, wenn der festgelegte Zinssatz des Wertpapiers von dem am Kapitalmarkt gebildeten Zinssatz am Begebungstag abweicht. Bei Bundesobligationen ergaben sich häufig Agien oder Disagien, weil diese Wertpapiere mit dem festgelegten Nominalzinssatz erst nach einem halben Jahr in einem Auktionsverfahren mit dem entsprechenden, vom dann aktuellen Kapitalmarktzinssatz bestimmten Ausgabekurs verkauft wurden.

Im Bundeshaushaltsplan werden die erwarteten Agien und Disagien in einem gemeinsamen Ausgabetitel für Disagien veranschlagt und verrechnet. Der Bundesrechnungshof hat deutliche Abweichungen zwischen den jeweils geplanten Haushaltsansätzen und den Ist-Zahlen festgestellt. In den Jahren 1992 bis 2002 erzielte das Bundesministerium überwiegend Einnahmen aus Agien, obwohl es überwiegend Disagien, also Ausgaben, veranschlagt hatte. Der Bund gab damit in diesem Zeitraum rd. 1,2 Mrd. Euro weniger aus und nahm rd. 4,9 Mrd. Euro mehr ein als geplant. In der nachfolgenden Tabelle (vgl. **Abbildung**) sind die jeweiligen Abweichungen der Plan- und Ist-Zahlen dieses Titels dargestellt.

Durch Agien fließen dem Bund im jeweiligen Haushaltsjahr zwar höhere Einnahmen zu, die jedoch in künftigen Jahren über höhere Zinsen wieder ausgegeben werden müssen und damit die künftigen Haushalte belasten. Da überwiegend Ausgaben veranschlagt, aber Einnahmen erzielt wurden, standen dem Bundesministerium Haushaltsreserven in beachtlicher Höhe zur Verfügung.

75.2

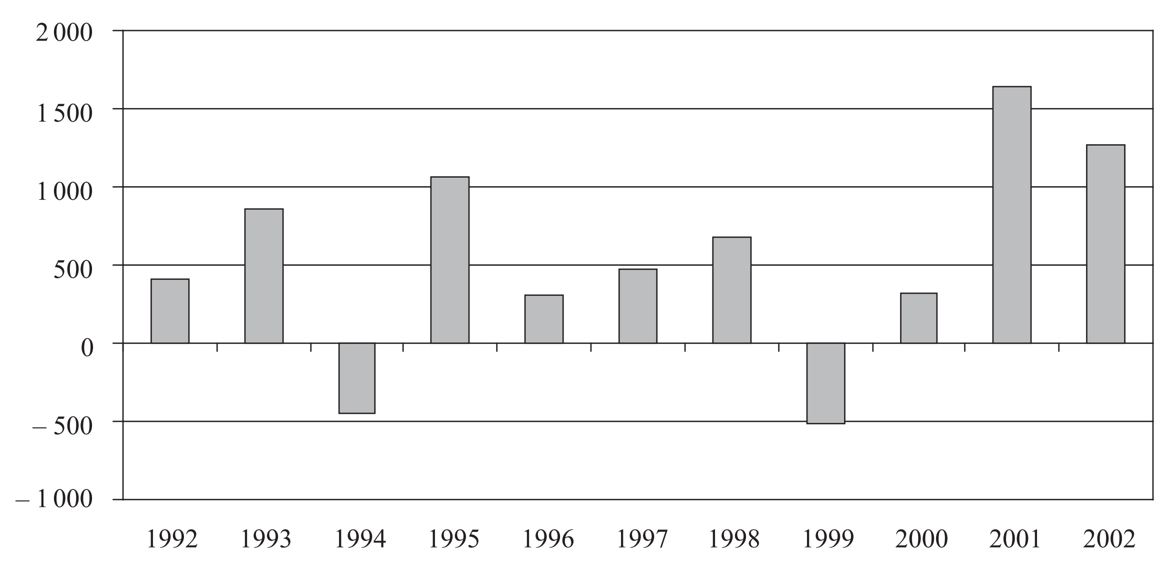
Der Bundesrechnungshof hat gefordert, insbesondere auch zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts sowie aus Gründen der Haushaltsklarheit und -wahrheit, die hohen Abweichungen zwischen den haushaltsgesetzlich festgelegten Sollzahlen und dem Haushaltsvollzug künftig zu verringern.

Er hat nicht die Einflussgrößen verkannt, die zu diesen Abweichungen führen können. Hierzu zählt er auch das nur mit erheblichen Unwägbarkeiten zu prognostizierende Zinsniveau am Kapitalmarkt und den sechsmonatigen Verkauf von Bundesobligationen an natürliche Personen und bestimmte Einrichtungen. In diesen sechs Monaten können sich das allgemeine Zinsniveau und der für die Bundesobligationen festgelegte Zinssatz auseinander entwickeln.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, auf den sechsmonatigen freihändigen Verkauf von Bundesobligationen zu verzichten.

Abbildung





75.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es die in der Vergangenheit aufgetretenen Abweichungen zwischen Planung und Ist-Zahlen kritisch zur Kenntnis genommen habe. Die Abweichungen seien unter den gegebenen Rahmenbedingungen des Marktes und der eingesetzten Finanzierungsinstrumente nur bedingt steuerbar und vorhersehbar.

Das Bundesministerium verfolge aber das Ziel, die hohen Abweichungen zwischen Plan- und Ist-Werten künftig zu verringern. Aufgrund der Kritik des Bundesrechnungshofes beabsichtige es, das Verfahren im Jahre 2003 umzustellen. Der bisherige sechsmonatige freihändige Verkauf werde aufgegeben; die Laufzeit der Bundesobligationen solle künftig nur noch fünf Jahre betragen. Durch diese Änderung würde eine größere Planungssicherheit erreicht und der Haushaltsansatz für den entsprechenden Ausgabetitel könne reduziert werden.

75.4

Das Bundesministerium hat das Begebungsverfahren für Bundesobligationen geändert und ist damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Bei den parlamentarischen Beratungen des Bundeshaushaltes für das Jahr 2003 wurde der ursprüngliche Ansatz um 250 Mio. Euro verringert. Der Bundesrechnungshof erwartet auch künftig genauere Ansätze und wird die Mittelveranschlagung und den Haushaltsvollzug wegen der großen finanziellen Bedeutung weiter beobachten.

Bundesanstalt für Arbeit

76 Arbeitsämter wollen den Wechsel benachteiligter Auszubildender von einer außerbetrieblichen in eine betriebliche Ausbildung besser fördern

76.1

Die vom Bundesrechnungshof geprüften Arbeitsämter haben nur unzureichend darauf hingewirkt, dass benachteiligte Auszubildende aus einer vom Arbeitsamt geförderten Ausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung in eine betriebliche Ausbildung wechselten.

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) kann nach §§ 240 ff. Drittes Buch Sozialgesetzbuch Träger von Maßnahmen der beruflichen Ausbildung durch Zuschüsse fördern, wenn sie benachteiligten Auszubildenden eine erfolgreiche berufliche Ausbildung ermöglichen und ihre Eingliederungsaussichten verbessern. Maßnahmen in einer außerbetrieblichen Einrichtung sind förderungsfähig, wenn den Auszubildenden auch mit ausbildungsbegleitenden Hilfen (z. B. Maßnahmen zum Abbau von Sprach- und Bildungsdefiziten) eine Ausbildungsstelle in einem Betrieb nicht vermittelt werden kann.

Nach Ablauf des ersten Ausbildungsjahres in einer außerbetrieblichen Einrichtung ist eine weitere Förderung nur

möglich, solange den Auszubildenden auch mit ausbildungsbegleitenden Hilfen eine Ausbildungsstelle in einem Betrieb nicht vermittelt werden kann. Die Arbeitsämter können die Ausbildung nur dann bis zum Abschluss in der außerbetrieblichen Einrichtung weiter fördern, wenn den Auszubildenden der Übergang auf einen betrieblichen Ausbildungsplatz auch im Zusammenwirken von Arbeitsamt und Trägern nicht gelingt.

Die Einzelheiten der jeweiligen Förderung und zur Zusammenarbeit zwischen der außerbetrieblichen Einrichtung und der Bundesanstalt sind vor Beginn der Maßnahme schriftlich in einem Vertrag festzulegen. Die Bundesanstalt hat hierzu interne Weisungen erlassen und ein Vertragsmuster herausgegeben.

76.2

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2002 gemeinsam mit dem Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit bei 15 Arbeitsämtern die Förderung der Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen. Hierbei stand im Vordergrund, ob und wie die Arbeitsämter auf einen Wechsel der Auszubildenden in einen Ausbildungsbetrieb hinwirkten.

Die Arbeitsämter prüften nach Ablauf des ersten Ausbildungsjahres überwiegend nicht, ob eine weitere Förderung in der außerbetrieblichen Einrichtung erforderlich war.

Einige Arbeitsämter schlossen mit den Trägern der außerbetrieblichen Einrichtungen Verträge ab, welche die Förderung der Maßnahmen über die Dauer der gesamten dreijährigen Ausbildungszeit vorsahen. Mit derartigen Verträgen konnte das Ziel, benachteiligten Auszubildenden den erfolgreichen Abschluss einer staatlich anerkannten Berufsausbildung in einem Ausbildungsbetrieb zu ermöglichen, nicht erreicht werden. Die Träger mussten den Eindruck gewinnen, die Arbeitsämter wollten von vornherein eine ausschließlich außerbetriebliche Ausbildung fördern.

Die Arbeitsämter stellten nicht sicher, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer während der außerbetrieblichen Ausbildung bei der Besetzung freier betrieblicher Ausbildungsstellen berücksichtigt werden konnten.

Von 1 251 untersuchten Teilnehmerinnen und Teilnehmern wechselten lediglich 45 nach dem ersten Ausbildungsjahr in eine betriebliche Ausbildung.

76.3

Der Bundesrechnungshof hat Empfehlungen gegeben, wie die Mängel abgestellt werden können, wie die Förderung von Maßnahmen der beruflichen Ausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung verbessert und deren Erfolg gesteigert werden kann.

Die Arbeitsämter sollten entsprechend den gesetzlichen Vorgaben Verträge nur über die Dauer des ersten Ausbildungsjahres abschließen und diese nur dann verlängern, wenn die Voraussetzungen für die Förderung weiterhin vorliegen. Dadurch erhalten sie sich die rechtliche Möglichkeit, benachteiligte Auszubildende nach dem ersten Jahr der Ausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung in eine betriebliche Ausbildung wechseln zu lassen, ohne dass der Bundesanstalt finanzielle Nachteile entstehen. Die Bundesanstalt sollte ihre Weisungen zur Vertragsgestaltung und das Vertragsmuster anpassen.

Die Arbeitsämter sollten sich künftig verstärkt bemühen, die Auszubildenden vor dem Ende ihres ersten Ausbildungsjahres in der außerbetrieblichen Einrichtung in einen Ausbildungsbetrieb zu vermitteln. Hierzu müssen sie mit den Auszubildenden und den Maßnahmeträgern vermittlungsorientierte Gespräche führen.

76.4

Die Bundesanstalt hat die Feststellungen im Wesentlichen anerkannt und die Vorschläge aufgegriffen. Sie hat ihre Weisungen zur Vertragsgestaltung und das Vertragsmuster angepasst. Um die Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsämter zu verstärken, werde sie ihre Weisungen an die Arbeitsämter klarstellen und Führungskräfte zu verstärkter Fachaufsicht anhalten. Sie werde die Auszubildenden auch nach ihrem Eintritt in die außerbetriebliche Maßnahme bei der Besetzung freier betrieblicher Ausbildungsstellen berücksichtigen sowie mit ihnen und den Maßnahmeträgern vermittlungsorientierte Gespräche führen.

76.5

Die von der Bundesanstalt angekündigten oder bereits eingeleiteten Maßnahmen sind geeignet, den vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängeln entgegenzuwirken und den Übergang benachteiligter Auszubildender in eine betriebliche Ausbildung zu verbessern. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Umsetzung beobachten.

77 Schnellere Wiedereingliederung behinderter Menschen in den Beruf

77.1

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass behinderte Menschen von der Arbeitslosmeldung bis zum Beginn einer Fördermaßnahme zu ihrer beruflichen Wiedereingliederung im Durchschnitt fast zwei Jahre warten mussten. Die Arbeitsämter haben Möglichkeiten zur Verkürzung des Verfahrens von der ersten Vorsprache behinderter Menschen im Arbeitsamt bis zu deren Eintritt in eine berufliche Rehabilitationsmaßnahme nur unzureichend genutzt. Deshalb bezogen die Betroffenen wesentlich länger als erforderlich Leistungen.

77.2

77.2.1

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) kann nach §§ 97 ff. Drittes Buch Sozialgesetzbuch Maßnahmen fördern, die behinderten Menschen die berufliche Wiedereingliederung in das Arbeitsleben sichern sollen. Hierzu gehören insbesondere Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation. Der Bundesrechnungshof untersuchte gemeinsam mit dem Vorprüfungsamt der Bundesanstalt bei 43 Arbeitsämtern, wie diese den Ablauf des Verfahrens

gestalteten. Ferner überprüfte er die Dauer der einzelnen Verfahrensschritte bis zum Maßnahmebeginn.

Im Durchschnitt vergingen von der Arbeitslosmeldung der behinderten Menschen bis zum Eintritt in die Rehabilitationsmaßnahme 96 Wochen. Davon entfielen 37 Wochen auf die Zeit zwischen der Arbeitslosmeldung und dem Tag, an dem die betroffenen Personen den Antrag auf die Rehabilitationsmaßnahme stellten. Weitere 48 Wochen dauerte es, bis das Arbeitsamt zusammen mit dem behinderten Menschen die erforderliche Maßnahme festlegte. Im Anschluss daran vergingen wieder elf Wochen bis zum Eintritt in die Maßnahme.

In der überwiegenden Zahl der geprüften Fälle beauftragten die Vermittlungsfachkräfte in den Arbeitsämtern ihren Ärztlichen oder Psychologischen Dienst (Fachdienste), die gesundheitlichen Einschränkungen und die Leistungsfähigkeit der behinderten Menschen zu begutachten. Bis zum Eingang der Gutachten bei den Vermittlungsfachkräften vergingen beim Ärztlichen Dienst durchschnittlich 13 Wochen, beim Psychologischen Dienst durchschnittlich neun Wochen. Häufig wurden beide Fachdienste auch in unterschiedlichen Abschnitten des Verfahrens und zeitlich nacheinander eingeschaltet.

Die Dauer des Verfahrens wirkte sich unmittelbar auf die Ausgaben der Bundesanstalt aus, weil die behinderten Menschen überwiegend Leistungen der Bundesanstalt zur Sicherung des Lebensunterhalts erhielten und der Leistungsbezug regelmäßig über den Abschluss des Verfahrens hinaus dauerte.

Bei einigen Arbeitsämtern war die Verfahrensdauer um mehr als die Hälfte kürzer (durchschnittlich 45 Wochen). Diese Arbeitsämter hatten Dritte eingeschaltet, die mit den behinderten Menschen so genannte Assessmentverfahren durchführten. Bei diesen durchliefen die Betroffenen ein zeitlich gestrafftes Verfahren, an dem Angehörige verschiedener Fachrichtungen (Arbeitspädagogik, Sozialarbeit, Medizin und Psychologie) beteiligt waren. Diese standen bei jedem Verfahrensschritt miteinander im fachlichen Austausch. Auch unter Einbeziehung der Kosten hierfür (zwischen rd. 760 Euro und 1 050 Euro je Fall) konnten die Arbeitsämter bei diesen Verfahren durch geringere Ausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe die Gesamtkosten je Fall erheblich senken. Den Erfolg der Assessmentverfahren überprüften die Arbeitsämter nicht.

77.2.2

Die lange Dauer der Verfahren war auf eine Vielzahl von Mängeln in der Ablauforganisation der Arbeitsämter zurückzuführen.

Die verschiedenen beteiligten Stellen führten die erforderlichen Bearbeitungsschritte in strenger zeitlicher Abfolge nacheinander durch. In den Arbeitsämtern gab es keine koordinierende Stelle, die für einen möglichst zügigen Ablauf des Verfahrens verantwortlich war.

Knapp 60 % der behinderten Menschen waren bereits arbeitslos, als sie den Antrag auf eine Maßnahme der beruflichen Rehabilitation stellten. Bei der Erstberatung nach der Arbeitslosmeldung hatten die Vermittlungsfachkräfte aber häufig nicht nach gesundheitlichen Einschränkungen gefragt. Diese wurden den Arbeitsämtern dadurch erst durchschnittlich 23 Wochen später bekannt.

Lange Laufzeiten bei der Gutachtenerstellung in den Fachdiensten waren häufig auf personelle Engpässe bei der Sachbearbeitung und im Sekretariat sowie auf mangelhafte Vertretungsregelungen zurückzuführen.

Es gab keine zentralen Vorgaben zur Einbeziehung Dritter in das Rehabilitationsverfahren. Es hing deshalb im Wesentlichen von der Eigeninitiative einzelner Arbeitsämter ab, ob sie Dritte mit der Durchführung von Assessmentverfahren beauftragten.

77.3

Der Bundesrechnungshof hat eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die die Dauer des Verfahrens zur Wiedereingliederung behinderter Menschen verkürzen und damit auch die Ausgaben der Bundesanstalt verringern können.

Insbesondere hat er angeregt, in den Arbeitsämtern einer koordinierenden Stelle die Verantwortung für einen möglichst zügigen Ablauf des Verfahrens zu übertragen. Die Fachdienste könnten so nach einheitlichen Kriterien eingeschaltet und ihre Kapazitäten zeitlich gesteuert werden.

Ferner sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der allgemeinen Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung die behinderten Menschen bereits bei der Erstberatung nach gesundheitlichen Einschränkungen fragen und erforderliche Fachgutachten unmittelbar einholen.

Weiterhin könnten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus anderen Organisationseinheiten als Vertretung für die Sachbearbeitung und das Sekretariat in den Fachdiensten eingesetzt werden, damit die Aufgaben möglichst ohne zeitliche Verzögerung erledigt werden können.

Wichtig ist darüber hinaus, dass die Arbeitsämter verstärkt Assessmentverfahren einsetzen, um dadurch die Dauer der Verfahren zur Wiedereingliederung zu verkürzen. Die Arbeitsämter müssen jedoch die Qualität der Ergebnisse überprüfen, um eine effiziente und effektive Aufgabenerledigung zu gewährleisten.

77.4

Die Bundesanstalt hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen aufgegriffen. Sie hat die Bestimmungen zur Organisation und zu den Arbeitsabläufen des Verfahrens zur Wiedereingliederung in entscheidenden Punkten im Sinne der Vorschläge des Bundesrechnungshofes verbessert. Sie plant weitere Schritte zur Verfahrensverkürzung. Sie hat beispielsweise festgelegt, dass die Vermittlungsfachkräfte bereits zum Zeitpunkt der Arbeitslosmeldung eventuelle gesundheitliche Einschränkungen klären. Die Bundesanstalt beabsichtigt, Assessmentverfahren bundesweit einzuführen. Ferner will sie ein Handlungskonzept für die Arbeitsämter zur Einschaltung der Fachdienste und Durchführung von Assessmentverfahren entwickeln. Darin will sie die zentrale Verantwortung einer Stelle im Arbeitsamt für das Wiedereingliederungsverfahren bestimmen und die Arbeitsämter auf weitere verfahrensverkürzende Maßnahmen hinweisen.

77.5

Der Bundesrechnungshof sieht in den von der Bundesanstalt ergriffenen Maßnahmen das notwendige Umdenken von der handlungsbezogenen zur erfolgsbezogenen Verantwortung. Er hält die bereits ergriffenen wie die geplanten Maßnahmen für geeignet, die Dauer des Verfahrens zur Wiedereingliederung nachhaltig zu verkürzen und damit auch die Ausgaben der Bundesanstalt zu verringern. Zu gegebener Zeit wird er den Erfolg der getroffenen und geplanten Maßnahmen überprüfen.

78 Personal bei der Bundesanstalt für Arbeit eingespart

78.1 Sachgebiete Forderungseinzug der Landesarbeitsämter

78.1.1

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) verfügte in zwölf Sachgebieten des Forderungseinzuges der Landesarbeitsämter über 830 Stellen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass diese Sachgebiete in den Bereichen Archivstelle und Zahlungsverkehr sowie bei den Schreibkräften einen Personalüberhang von über 70 Stellen aufwiesen. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, diese Stellen einzusparen.

78.1.2

Die Bundesanstalt ist den Forderungen des Bundesrechnungshofes nachgekommen. Sie hat im Forderungseinzug der Landesarbeitsämter 72 Stellen für Plankräfte dem Stellenplan des Haushaltsjahres 2003 entzogen. Dies entspricht jährlichen Einsparungen von rd. 3,7 Mio. Euro.

78.2 Personalstellen der Arbeitsämter

78.2.1

In den Personalstellen einiger Arbeitsämter waren mehr Beschäftigte im Verhältnis zu dem zu betreuenden Personal eingesetzt als in anderen Arbeitsämtern. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Organisation zu untersuchen und den Personalbedarf neu zu ermitteln. Er hat empfohlen, bis dahin die Personalausstattung dieser Personalstellen an den Kennzahlen der Arbeitsämter auszurichten, die ein günstiges Verhältnis zwischen der Zahl der eingesetzten und der zu betreuenden Beschäftigten aufweisen.

78.2.2

Die Bundesanstalt ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie hat in einem ersten Schritt die Anzahl der Stellen in den Personalstellen nach einer Kennzahl ermittelt, die sich an dem durchschnittlichen Verhältnis zwischen den betreuten und den in den Personalstellen der Arbeitsämter eingesetzten Beschäftigten orientiert. Dadurch hat sie dem Personalhaushalt 2003 in den Personalstellen 108 Stellen entzogen. Dies entspricht jährlichen Einsparungen von rd. 5,4 Mio. Euro.

Die weiteren Schritte zur sachgerechten Ermittlung des Personalbedarfs in den Personalstellen wird der Bundesrechnungshof kritisch begleiten.

78.3 Servicestellen der Arbeitsämter

78.3.1

Einige Arbeitsämter setzten im Botendienst und in der Postabfertigung mehr Personal ein als andere Arbeitsämter, ohne dass dies sachlich gerechtfertigt war. Jede Dienststelle entschied über den Personaleinsatz im Botendienst und die Anzahl der Botengänge nach eigenem Ermessen. Einzelne Dienststellen beachteten dabei das Wirtschaftlichkeitsgebot nicht.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, die Anzahl der notwendigen Botengänge festzulegen und den Personalbedarf in den angesprochenen Bereichen zu überprüfen.

78.3.2

Die Bundesanstalt hat die Anregung des Bundesrechnungshofes umgesetzt. Sie hat für die Servicestellen der Arbeitsämter organisatorische Rahmenregelungen und Vorgaben erarbeitet, nach denen der Botendienst und die Postabfertigung künftig zu organisieren und personell auszustatten sind. Die Bundesanstalt hat so dem Stellenplan des Haushaltsjahres 2003 in diesen Bereichen 107,5 Stellen entzogen. Dies entspricht jährlichen Einsparungen von rd. 5,3 Mio. Euro.

79 Mehreinnahmen durch Verkauf einer anderen Liegenschaft

79.1

Die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) war vor ihrem Umzug nach Bonn in einer Liegenschaft der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) in Frankfurt am Main (Stadtteil Westend) untergebracht. Die Bundesanstalt plante, nach dem Umzug der ZAV das Landesarbeitsamt Hessen dorthin zu verlegen. Die ebenfalls der Bundesanstalt gehörende Liegenschaft des Landesarbeitsamtes Hessen in Frankfurt am Main (Stadtteil Niederrad) sollte veräußert werden. Der Verkaufserlös sollte vollständig für Umbaumaßnahmen der Liegenschaft im Stadtteil Westend verwendet werden.

79.2

Der Bundesrechnungshof hat die unwirtschaftliche Planung kritisiert. Er hat empfohlen, das Landesarbeitsamt Hessen in seiner Liegenschaft im Stadtteil Niederrad zu belassen und die Liegenschaft im Stadtteil Westend nach dem Auszug der ZAV zu veräußern. Damit könnte ein unnötiger Umzug vermieden und ein beachtlicher Verkaufserlös erzielt werden.

79.3

Die Bundesanstalt ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie hat auf den Umzug des Landesarbeitsamtes Hessen verzichtet. Außerdem hat sie im November 2002 einen Teil der Liegenschaft im Stadtteil Westend für rd. 37 Mio. Euro verkauft. Der andere Teil soll noch veräußert werden. Hierfür liegt ein Wertgutachten

über rd. 15 Mio. Euro vor. Damit entlastet die Bundesanstalt – im Vergleich zu ihrer früheren Planung – ihren Haushalt um mehr als 50 Mio. Euro.

80 Mehreinnahmen durch umgewandelte Dienstwohnungen

80.1

Nach den Dienstwohnungsvorschriften des Bundes darf eine Dienstwohnung nur zugewiesen werden, wenn dies die dienstlichen Verhältnisse erfordern. Wegen des besonderen dienstlichen Bezuges zahlt der Inhaber der Dienstwohnung eine geringere Miete als für eine Bundesmietwohnung.

80.2

Bei den mehr als 200 Dienstwohnungen der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) lagen überwiegend die Voraussetzungen für die Zuweisung nicht vor. Die Bundesanstalt nahm dadurch rd. 630 000 Euro jährlich weniger ein, als wenn sie die Wohnungen als Bundesmietwohnungen vermietet hätte. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Dienstwohnungen sozialverträglich in Bundesmietwohnungen oder Büroräume umzuwandeln.

80.3

Die Bundesanstalt hat ihre Dienststellen angewiesen, keine weiteren Dienstwohnungen in den Dienstgebäuden zu errichten, bei frei werdenden Dienstwohnungen keine neuen Zuweisungen mehr vorzunehmen und alle Dienstwohnungen – bis auf begründete Ausnahmefälle – unverzüglich in Bundesmietwohnungen oder Büroräume umzuwandeln. Inzwischen hat sie ihren Bestand an Dienstwohnungen um 45 Einheiten verringert.

Bei einigen der umgewandelten Dienstwohnungen erzielt sie bereits Mehreinnahmen durch höhere Mieten. Bei anderen muss sie zunächst Investitionen vornehmen, um die Wohnungen auf dem freien Markt vermieten oder als Büroraum nutzen zu können.

81 Bundesanstalt für Arbeit vermeidet Interessenkonflikte ihrer Beschäftigten

81.1

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren 217 Beschäftigte der Hauptstelle und der Landesarbeitsämter sowie 83 Beschäftigte der geprüften Arbeitsämter in Gremien Dritter tätig, die von der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) finanzierte Maßnahmen durchführten. Rd. 75 % der vorgefundenen Mitwirkungsverhältnisse waren mit Entscheidungs- oder Kontrollfunktionen bei den Dritten verbunden. Außerdem waren Familienangehörige von Beschäftigten der Bundesanstalt in Gremien Dritter tätig, die Berührungspunkte zum dienstlichen Aufgabenbereich dieser Beschäftigten aufwiesen.

Beschäftigte der Bundesanstalt wirkten sowohl in Gremien Dritter als auch an Entscheidungen der Bundesanstalt mit, welche diese Dritten betrafen. Nach §§ 16, 17 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) ist dies nicht zulässig. Außerdem hatte die Bundesanstalt nicht dafür gesorgt, dass sie Kenntnis von der Tätigkeit ihrer Beschäftigten in Gremien Dritter erlangte.

Der Bundesrechnungshof zeigte anhand konkreter Fälle auf, dass die Mitwirkung der Beschäftigten und ihrer Angehörigen in den Gremien Dritter zu Konflikten bei der Wahrnehmung der Interessen der Bundesanstalt und der Dritten führte. Der Bundesrechnungshof machte deutlich, dass durch die Mitwirkungsverhältnisse Korruptionsrisiken entstehen können.

81.2

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, ihren Beschäftigten die Tätigkeit in den Gremien Dritter, die von der Bundesanstalt finanzierte Maßnahmen durchführen, grundsätzlich zu untersagen. Er hat weiter empfohlen, die Bediensteten anzuweisen, alle Nebentätigkeiten bei Einrichtungen zu melden, die Zuwendungen oder Aufträge von der Bundesanstalt erhalten. Ferner sollte die Bundesanstalt alle Informationen über Mitwirkungsverhältnisse ihrer Beschäftigten dokumentieren.

In Aufgabenbereichen, in denen Beschäftigte der Bundesanstalt in geschäftlichen oder anderen nahen Beziehungen zu Dritten stehen, sollten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes entsprechend der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 17. Juni 1998 Risikoanalysen zur Korruptionsprävention angefertigt und danach die Arbeitsabläufe gestaltet werden.

81.3

Die Bundesanstalt hat im März 2003 Bestimmungen erlassen, die die Vorschläge des Bundesrechnungshofes umsetzen. Sie hat insbesondere ihre Beschäftigten aufgefordert, die Mitwirkung in den Gremien Dritter zu beenden, die einen engen Bezug zu den Aufgaben der Bundesanstalt haben. Ferner hat der Vorstand der Bundesanstalt die Korruptionsprävention der Innenrevision übertragen, die im 2. Halbjahr 2003 mit der Risikoanalyse beginnen will. Dabei sollen die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigt werden.

81.4

Der Bundesrechnungshof hält die ergriffenen und beabsichtigten Maßnahmen für geeignet, die Beschäftigten vor Interessenkonflikten zu schützen und die gesetzlichen Mitwirkungsverbote einzuhalten. Er wird weiterhin die Bundesanstalt auf Sachverhalte und Strukturen hinweisen, die nach seinen Feststellungen bei ihren Beschäftigten zu Interessenkonflikten führen können oder ein Risiko von Korruption begründen.

Deutsche Bundesbank

82 Finanzkontrolle bei der Deutschen Bundesbank

82.1

Der Bundesrechnungshof hat am 3. November 2003 dem Deutschen Bundestag aufgrund der mit der Strukturreform der Deutschen Bundesbank (Bundesbank) beschlossenen Änderungen zur internen und externen Kontrolle im Geschäftsbereich der Bundesbank erstmalig über das Ergebnis der Jahresabschlussprüfung 2002 berichtet. In diesem Zusammenhang hat er seine bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelungen und seine Vorstellungen zum zukünftigen Verfahren der Berichterstattung an das Parlament dargelegt.

Die Einbindung der Bundesbank in das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) hat den Bundesrechnungshof veranlasst, die Bundesbank und das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) über seine Vorstellungen zur Ausgestaltung der externen Finanzkontrolle mit dem Ziel zu unterrichten, die Grenzen seiner zukünftigen Prüfungs- und Beratungstätigkeit festzustellen. Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, dass er die bewährten Grundsätze zum Schutz der im Gemeinschaftsrecht geregelten Unabhängigkeit der Bundesbank bei der Erfüllung der Aufgaben des ESZB (Festlegung und Ausführung der Geldpolitik der Gemeinschaft, Durchführung von Devisengeschäften, Halten und Verwalten der offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten, Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme, Ausgabe von Banknoten) beachten werde. Zu den Grenzen parlamentarischer Empfehlungen, die auf der Berichterstattung des Bundesrechnungshofes (§§ 26 Abs. 6 BBankG, 97, 99 BHO) aufbauen, bestanden ursprünglich Meinungsunterschiede, die in Gesprächen des Bundesrechnungshofes mit der Bundesbank und dem Bundesministerium ausgeräumt werden konnten. Heute besteht Einvernehmen zur Anwendung folgender Grundsätze für die zukünftige Ausübung der externen Finanzkontrolle im Geschäftsbereich der Bundesbank:

- Die Bundesbank ist ein Unternehmen in der Rechtsform einer bundesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts, deren Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesrechnungshof nach Maßgabe der einschlägigen gesetzlichen Regelungen prüft (§ 112 Abs. 2 BHO). Die Bundesbank ist bei der Ausübung der ihr durch Gemeinschaftsrecht übertragenen Aufgaben im Rahmen des ESZB von Weisungen der Regierungen oder anderer nationaler Stellen unabhängig (Artikel 108 EG-Vertrag, § 12 BBankG). Deshalb beschränkt sich die Finanzkontrolle auf Ausgaben, die nicht unmittelbar durch die Wahrnehmung von ESZB-Aufgaben oder durch Vorgaben der Europäischen Zentralbank begründet werden; im Regelfall gehören dazu Personal- und Bauausgaben. Gleiches gilt auch für eine Reihe bankgeschäftlicher Fachaufgaben (z. B. die Mitwirkung bei der Begebung von Bundeswertpapieren und die Verwaltung der Versorgungsrücklage) sowie die Mitwirkung an der Bankenaufsicht.
- Der Bundesrechnungshof führt die Prüfung nach seinem Ermessen durch (Artikel 114 GG). In diese Prüfung bezieht er die Unterlagen ein, die ihm die Bundesbank auf der Grundlage der neuen gesetzlichen Bestimmungen zuleitet, also den Jahresabschluss, die Plankostenrechnung, den Investitionsplan, die Plan/Ist-Analyse und die Prüfungsberichte des Wirtschaftsprüfers. Weitergehende Auskunftsrechte des Bundesrechnungshofes ergeben sich aus den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen (§§ 112 Abs. 2, 111, 95 BHO).
- Über bedeutsame Feststellungen, die auf einen Verstoß gegen die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit hinauslaufen, berichtet der Bundesrechnungshof unmittelbar dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat; in diesen Fällen unterrichtet er gleichzeitig die Bundesregierung (Artikel 114 Abs. 2 GG, §§ 97, 99 BHO). Ergänzend dazu berichtet der Bundesrechnungshof dem Deutschen Bundestag über die bei der Prüfung des Jahresabschlusses, der Plan/Ist-Analyse und der Wirtschaftsprüferberichte gewonnenen Erkenntnisse (§ 26 Abs. 6 BBankG).
- Unabhängig von der gesetzlichen Pflicht zur Berichterstattung berät der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag und den Bundesrat aufgrund seiner Prüfungserfahrungen; soweit es um Entscheidungen geht, die in die Haushaltsverantwortung der Bundesregierung oder des Bundesministeriums fallen, berät er auch diese Organe (§ 88 Abs. 2 BHO).
- Der Deutsche Bundestag kann der Bundesbank Empfehlungen zur Beseitigung festgestellter Schwachstellen in der Haushalts- und Wirtschaftsführung geben und dabei Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen. Dieses Recht ergibt sich aus den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie.

Die Bundesbank legt in diesem Zusammenhang Wert auf folgende Feststellung: „Mit Blick auf mögliche Äußerungen (Empfehlungen) des Bundestages gegenüber der Bundesbank zieht die Bundesbank in keiner Weise das Recht des Parlaments in Zweifel, sich nach seiner Einschätzung zu allen den Bund berührenden Themen zu äußern. Dabei geht die Bundesbank davon aus, dass das Parlament die Grenzen respektiert, die sich aus dem von ihm nicht änderbaren Gemeinschaftsrecht ergeben (insbesondere Artikel 108 EG-Vertrag).“

82.2

Die Prüfung des Jahresabschlusses der Bundesbank hat in diesem Jahr zu keinen Feststellungen geführt, die aus der Sicht des Bundesrechnungshofes Grundlage für mögliche parlamentarische Empfehlungen sein könnten. Sie war Anlass für die Erörterung noch offener Verfahrensfragen, die inzwischen von den Beteiligten in ihren Kernpunkten einheitlich beurteilt werden. Über Meinungsunterschiede zu den Grenzen seiner Auskunftsrechte (§ 95 BHO) wird der Bundesrechnungshof berichten, falls sie bei der praktischen Erfüllung seiner Aufgaben Bedeutung erlangen.

Im Rahmen der zukünftigen Berichterstattung des Bundesrechnungshofes sowie bei der Vorlage des Jahresabschlusses und der Plan/Ist-Analyse mit den entsprechenden Prüfungsberichten des Wirtschaftsprüfers wird darauf zu achten sein, dass die geschäftlichen und betriebsinternen Daten der Bundesbank vertraulich behandelt werden.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 24. November 2003

Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Dieter Engels

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333